

Biblioteca
HD75 . F47
2005

RESERVADO

UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA

INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA E GESTÃO

MESTRADO EM: DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

UMA ABORDAGEM SISTÉMICA DO DESENVOLVIMENTO

ENQUANTO PROCESSO DE TRANSFORMAÇÃO INSTITUCIONAL:

CULTURA LOCAL, ESTADO E DEMOCRACIA

RICARDO ANTÓNIO PARÁ MENDES FERREIRA

Orientação: Doutor João Ramos Estêvão

Júri:

Presidente: Doutor Jochen Oppenheimer

Vogais: Doutor Rogério Roque Amaro

Doutor João António Ramos Estêvão

Outubro de 2005

Para a Maria João



GLOSSÁRIO

BM – Banco Mundial

DH – Direitos Humanos

EPN – Economia Política Neoclássica

NEI – Nova Economia Internacional

FMI – Fundo Monetário Internacional

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

RESUMO

O desenvolvimento deve ser interpretado como um processo de transformação institucional, que envolve uma articulação entre as diversas instituições sociais (economia, política, cultura e história) e organizações (actores sociais), ou seja, estamos perante um sistema complexo, o que exclui uma abordagem do tipo atomizado. Assim, nos casos em que os Estados não apresentam uma homogeneidade política e geográfica, estando distantes das populações, um desenvolvimento integrado do tipo “dialogante” pode apresentar bons resultados. Este tipo de “Desenvolvimento Dialogante” deverá garantir a robustez das instituições locais (emanadas da cultura) integradas num contexto de Estado nacional, cujas instituições centrais também deverão ser reforçadas. A forma de garantir uma apropriação do Estado pela burocracia é a de garantir que as preferências, geradas endogenamente, são materializadas através de um esquema político de democracia participativa. Por fim, deverá estar sempre presente que o Homem é o centro do desenvolvimento, pelo que os direitos consagrados pela Declaração dos Direitos Humanos deverão estar sempre presentes como o meio e o fim deste processo. A Nova Economia Institucional fornece enquadramento teórico utilizado.

Palavras chave: Desenvolvimento, Nova Economia Institucional, instituições, transformação institucional, cultura, desenvolvimento comunitário, democracia participativa, direitos humanos.

ABSTRACT

Development is a process of institutional change involving the whole social institutions (economics, politics, culture and history) and organizations (social players) that can be interpreted as a complex system, which excludes any type of atomised approach. For weak States, that are politically and regionally heterogeneous, the “dialoguing” type of development process can lead to good results. Local institutions (informal) resulting from local culture should be enhanced but always within a context of enhancing also the central formal institutions (the State). A way of avoid rent seeking kind of procedures is, assuring endogenous preferences, though political mechanisms of participatory democracy. Last, but not least, development should always be focused on Man so that the human rights granted on the Universal Declaration of Human Rights should be the used as the best proxy for development both in term of means and end. The theoretical framework used is the New Institutional Economics.

Keywords: development, New Institutional Economics, institutions, institutional change, culture, community based development, participatory democracy, human rights.

ÍNDICE

<u>Introdução.....</u>	<u>1</u>
<u>1º Capítulo - Evolução Histórica da Economia do Desenvolvimento.....</u>	<u>8</u>
1.1 As abordagens pioneiras.....	9
1.2 A abordagem neoclássica	13
1.3 A nova abordagem institucionalista	18
1.4 Conclusão.....	20
<u>2º Capítulo - Desenvolvimento e transformação institucional</u>	<u>23</u>
2.1 Dois conceitos de instituições	23
2.1.1 Perspectiva económica das instituições	23
2.1.2 Perspectiva institucional heterodoxa	26
2.2 A Nova Economia Institucional	27
2.2.1 Importância das instituições	32
2.2.2 Transformação institucional.....	40
2.3 Comentários à abordagem de Douglass North.....	46
2.3.1 Análise empírica do papel das instituições no crescimento económico.....	46
2.3.2 Papel do Estado.....	50
2.3.3 Importância da cultura no desenho institucional	53
2.4 Conclusão.....	55
<u>3º Capítulo - Desenvolvimento Institucional Dialogante.....</u>	<u>58</u>
3.1 Cultura e instituições.....	58
3.2 Perspectivas culturais no processo de desenvolvimento	64
3.2.1 Comentários críticos a ambas as teses.....	67
3.3 O enfoque cultural na problemática institucional.....	77
3.3.1 Reforço do papel do Estado	79
3.3.2 Processos de desenvolvimento comunitários	85
3.3.3 Cidadania e participação colectiva	94
3.4 Conclusão.....	98
<u>Conclusão</u>	<u>101</u>



LISTA DE QUADROS, FIGURAS E OUTRAS ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1: % população a viver abaixo do limiar da pobreza	16
Quadro 1: Crescimento médio anual do Produto Nacional Bruto per capita.....	17
Figura 1: Ciclo de mudança institucional (espiral)	43
Quadro 2: Definições de cultura	59
Figura 2: Processo de transformação cultural	62

AGRADECIMENTOS

Ao Amigo Nuno Soares pela fraternidade passada e futura.

Ao professor João Estêvão por todo o apoio prestado e disponibilidade demonstrada ao longo da longa jornada que foi a elaboração desta dissertação.

Aos meus pais, Maria Dinah e Joaquim Mendes Ferreira.

Aos meus amigos Paulo Ruivo e Silva, Nuno Lobo e António Bruno Tavares.

Aos colegas de Mestrado e actuais amigos Henrique Real, Sérgio Mendonça, Edson Barreto, Helena Pereira e Fernanda Lopes.

Um agradecimento especial ao professor Mario Gomez Olivares.

À minha mulher, Maria João Monteiro Gomes, e aos meus filhos, Maria e Francisco.

Sem vós não teria sido possível. Obrigado.

Introdução

A disciplina do desenvolvimento económico surgiu nos anos 40 do século XX, na sequência dos processos de independência das antigas colónias dos países europeus, orientada para os problemas da industrialização dessas regiões. Após longos anos de colonização, as economias desses novos países apresentavam uma estrutura produtiva assente no sector agrícola, vocacionada para o fornecimento de bens primários às metrópoles; um déficit de capital humano, com a imensa maioria da população analfabeta e a quase inexistência de quadros técnicos; e carência de infra-estruturas básicas, como vias de comunicação.

Os trabalhos de teóricos iniciais da economia do desenvolvimento baseavam-se no estruturalismo, na medida em que pretendiam criar as condições necessárias à transformação estrutural das economias, de forma a surgir uma sociedade industrial que substituiria a sociedade agrícola inicial. O Estado desempenharia um papel fundamental de organizador e mentor do processo. Esta fase de ouro da economia do desenvolvimento ficou intimamente ligada a nomes como Lewis, Hirschman, Gerald Meier, Rosenstein-Rohdan, entre outros, que ficaram conhecidos pelo cognome de pioneiros do desenvolvimento.

No entanto, as esperanças iniciais não geraram os resultados esperados e por volta da década de 70 do século XX começam a surgir os primeiros grandes problemas relacionados com a inflação, déficits estruturais da balança de transacções correntes e da balança de pagamentos, crise da dívida e aumento da pobreza, ou seja, é a própria noção de desenvolvimento que se desfaz – o fracasso do desenvolvimento. Com raras excepções, as esperanças depositadas nos processos de independência foram frustradas.

Em face dos resultados obtidos, a teoria económica do desenvolvimento começou a procurar outras orientações formais, tendo surgido, no início da década de 80 do século XX, a contra-revolução preconizada pela Economia Política Neoclássica. Esta corrente teórica assenta o seu pensamento nos postulados clássicos da ciência económica, argumentando que o fracasso do desenvolvimento representa o fracasso do Estado, cuja acção se deve cingir à promoção das condições que garantam o livre funcionamento dos mercados.

Cerca de dez anos mais tarde, aquando do balanço da aplicação das políticas de cariz liberal defendido pela Economia Política Neoclássica, os resultados alcançados estavam muito longe do pretendido, verificando-se a degradação de indicadores, como a pobreza e a exclusão social. A economia do desenvolvimento estava num impasse, encontrando-se acossada pelo fracasso de dois dogmas: o fracasso do Estado e o fracasso do mercado.

Nesta medida, o institucionalismo, nomeadamente a Nova Economia Institucional, tiveram um papel preponderante na reinterpretação da economia do desenvolvimento no final do século XX. A Nova Economia Institucional coloca novamente as instituições no centro do processo de desenvolvimento, destacando que o elo de ligação que permite que o crescimento económico se transforme em desenvolvimento social é a mudança institucional e a eficiência das instituições. Esta abordagem do processo de desenvolvimento assenta nos trabalhos iniciáticos de velhos economistas institucionalistas americanos, como Ronald Coase, Thorstain Veblen e John Commons, que se debruçaram sobre os custos de transacção, o evolucionismo e os direitos de propriedade, respectivamente.

Os institucionalistas argumentam que é a qualidade e a robustez institucional que garantem aos vários agentes económicos a segurança transaccional, fundamental num mundo caracterizado pela complexidade,

permitindo alargar a troca de um núcleo restrito baseado em laços informais, para uma base alargada, baseada em laços formais. Ou seja, o desenvolvimento pode ser interpretado como um processo de transformação institucional.

São as organizações, concebidas como os actores que actuam no espaço institucional, que vão promover esta mudança. No entanto, as organizações existem e desenvolvem-se num determinado ambiente institucional, sendo por ele influenciadas, mas contribuindo também o influenciar, ou seja, estamos perante um sistema complexo, que pode ser caracterizado genericamente pela interacção dos diversos elementos que o compõem (como sejam, as instituições, as organizações, o Estado e as várias comunidades, entre outros).

Daqui emerge que a racionalidade das organizações não é a racionalidade metodológica que caracteriza o agente tipo da Teoria Económica Neoclássica, mas uma racionalidade condicionada pela envolvente institucional – o conceito de racionalidade perde a sua perspectiva absoluta, para ocupar um papel relativo, determinado pelo ambiente institucional. Assim, as próprias preferências são formações endógenas, influenciadas pelo contexto institucional. Deste modo, a transformação institucional tem, necessariamente, que ser um processo lento, que resulta da interacção contínua entre os elementos envolvidos, ou seja é um processo sistémico, altamente complexo, cujo desenlace não está determinado à partida. Os diferentes percursos percorridos pelos diferentes países resultam do facto de as instituições existentes não serem necessariamente eficientes, podendo conduzir as economias no sentido do desenvolvimento (quando robustas e eficientes), ou no sentido do subdesenvolvimento (quando fracas e desadequadas). Assim, existe uma dependência histórica, que, embora não seja determinante, nos ajuda a compreender vários estados e percursos.

As instituições são compostas quer por normas formais, quer por regras informais, estando alicerçadas em fenómenos de índole cultural, idiossincráticos às comunidades a que se reportam. Assim, embora a cultura seja fundamental, não deve ser compreendida como um fardo que é fundamental alterar, nem numa perspectiva relativista que não identifica bloqueios ao desenvolvimento, mas antes como oportunidades que devem ser maximizadas. Mas a definição de cultura não é unânime, sendo frequentemente manipulada e mal interpretada. A perspectiva apresentada neste trabalho considera a cultura, não como um fenómeno estanque (as sociedades não são cápsulas isoladas umas das outras), mas como uma realidade dinâmica, cuja evolução foi motivada por factores de vária ordem, nomeadamente de carácter endógeno, exógeno e de poder. Estes últimos assumem um peso particular, na medida em que a cultura parece ser um fenómeno que pode ser construído, tornando especialmente difícil (senão mesmo impossível) identificar o que é (ou pode ser) genuíno (ou ideossincrático) e o que é construído.

Deste modo, considerando o desenvolvimento como um processo complexo de transformação institucional, os factores de cariz cultural desempenham um papel determinante. No entanto, as realidades nacionais são díspares em vários aspectos (políticos, administrativos, culturais, económicos, entre muitos outros), discrepâncias estas, que se agudizam nos países em vias de desenvolvimento, motivadas pelo afastamento do Estado – devido a factores tão triviais como, por exemplo, um deficiente sistema de transportes. Assim, frequentemente estamos perante situações duais, coexistindo espaços de “várias modernidades” num mesmo espaço nacional.

O fracasso do Estado (e o dogma dirigista) levou as grandes agências multilaterais de desenvolvimento e os principais doadores internacionais a

tentarem canalizar os recursos directamente para as populações – o objecto do desenvolvimento – tentando contornar os poderes centrais através do estabelecimento local de Organizações Não Governamentais, que assegurassem um enfoque efectivo na comunidade, em detrimento do Estado.

Este trabalho procura contribuir para uma abordagem de cariz sistémico, que interprete os espaços do desenvolvimento como entes orgânicos, constituídos por múltiplos actores, nos quais se encontram o Estado central, as comunidades, a cultura, as instituições formais e informais, as organizações, entre outras. O desenho institucional deverá criar instituições assentes nas comunidades, que maximizem o seu desenvolvimento social e económico, de acordo com percepções locais, isto é, a vocação para a modernidade é fundamental, mas o conceito de modernidade é reflexo da cultura, história e relações de poder locais. Paralelamente, e porque a sociedade é um corpo unitário que não pode ser desmembrado em partes independentes, a noção de todo deve estar sempre presente. Assim, o fenómeno cultural não pode ser encarado apenas de forma regional, exigindo que as intervenções efectuadas ao nível comunitário sejam interligadas com outras comunidades, e enquadradas num contexto global de reforço do papel de Estado nacional.

No entanto, se estamos perante sistemas sociais altamente complexos, como podemos ter a certeza de que um processo de transformação institucional vai terminar em desenvolvimento? Vários trabalhos ilustram justamente a dificuldade de prever o desfecho de uma situação (embora à posteriori possamos compreender o desenlace). Como tal, a componente política assume um papel determinante na definição do caminho a percorrer – devem ser os cidadãos a escolher livremente o caminho que querem percorrer. Só desta forma se assegura que a geração endógena de preferências é respeitada e satisfeita. Os processos

de participação democrática participativa, cujos exemplos mais conhecidos são Porto Alegre, Brasil, e Kerala, Índia, indiciam um trilho que poderá ser seguido, no sentido do aprofundamento da cidadania e da participação cívica.

O desenvolvimento, na sua essência, é um processo que deve ser centrado no homem, no desenvolvimento das suas capacidades e aspirações. Nesta medida, os direitos humanos devem ser interpretados numa perspectiva absoluta, isto é, como as fronteiras que delimitam o espaço do discurso do desenvolvimento, evitando perspectivas relativistas, que podem abrir caminho a processos de autoritários e anti-desenvolvimentistas por esquecerem que o Homem é o objecto do desenvolvimento.

Assim, e em resumo, o que este trabalho procura apresentar é o esboço de um processo de desenvolvimento dialogante entre os vários actores deste sistema complexo, como sejam o Estado central e as comunidades periféricas, interpretado de acordo com o enquadramento teórico fornecido pela Nova Economia Institucional, isto é, como um processo de transformação institucional. Neste sistema, onde se assume preferências endógenas, as escolhas colectivas são interpretadas como uma opção política, manifestadas através de processos democráticos participativos. Desta forma, as escolhas, geradas endogenamente, são elas próprias mecanismos de controlo. No entanto, este sistema de *desenvolvimento institucional dialogante* tem que delimitar as fronteiras da sua actuação, isto é, todo este processo faz sentido enquanto cumprir o objectivo do desenvolvimento – o desenvolvimento das capacidades da pessoa humana. Este trabalho considera que os Direitos Humanos deverão ser interpretados como um valor absoluto, na medida em que são a melhor aproximação daquilo que se pretende com o desenvolvimento, quer em termo de fins, quer em termos de meios utilizados.

A metodologia escolhida procura contextualizar no primeiro capítulo a evolução histórica do pensamento sobre a economia do desenvolvimento, desde os pioneiros do desenvolvimento até ao institucionalismo. No segundo capítulo é apresentada, em detalhe, a Nova Economia Institucional, por ser o pressuposto teórico no qual assenta a noção de desenvolvimento institucional dialogante, discutindo o âmbito da sua contribuição para a questão do desenvolvimento e suas limitações estruturais. No terceiro capítulo é apresentado e discutido o desenvolvimento como um processo dialogante, que se traduz no diálogo entre o centro e a comunidade, contemplando as especificidades culturais, devidamente enquadradas num contexto mais abrangente, em cujas escolhas são consagradas democraticamente. Todo o processo contempla os direitos humanos como a instituição absoluta que limita o espaço de possibilidades do processo de desenvolvimento.

O desenvolvimento económico moderno surgiu na década de 40 do século XX, coincidindo quer com o início dos processos de descolonização nas antigas colónias europeias de África e da Ásia e que originaram o surgimento de novos países, quer com as primeiras experiências de desenvolvimento assentes na transformação estrutural das economias latino-americanas, baseada na produção teórica da Comissão Económica para a América Latina (CEPAL).

O objectivo da nova disciplina era atingir o crescimento e a transformação das economias, garantindo a passagem de uma estrutura produtiva tradicional para uma outra de cariz moderno. O conceito de modernidade adoptado era sinónimo de industrialização, pretendendo criar as condições para as economias em causa deixarem de ser estruturalmente agrícolas, passando a ser assentes numa estrutura industrial moderna. A opção pela industrialização, para além das motivações ideológicas, assentava também em dois factores determinantes: por um lado, a baixa produtividade agrícola que criava um estado de desemprego camuflado; e, por outro lado, a tendência de queda dos termos de troca dos produtos primários no mercado internacional, o que tornava inviável qualquer opção de crescimento através desse sector (Toye 2003).

Um factor muito importante neste processo prendia-se com a sua coordenação, isto é, sendo as economias de todos estes países assentes no sector primário, sem estruturas produtivas modernas e sem capital físico e humano (características herdadas do modelo colonial), a industrialização não poderia ser motivada por factores endógenos, assente nos agentes de mercado (empreendedor, progresso tecnológico, procura interna), sob pena de não vir a acontecer, ou de acontecer demasiado lentamente. Assim, o Estado assume um

papel determinante na coordenação e direcção do processo de desenvolvimento económico¹. Ou seja, o processo de desenvolvimento é influenciado pelo processo de industrialização inglês do século XIX, pela abordagem keynesiana do desequilíbrio no processo de crescimento e por autores heterodoxos e outros de cariz marxista.

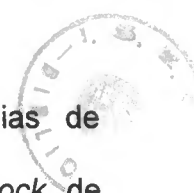
1.1 As abordagens pioneiras

Em termos teóricos, os trabalhos seminais de Paul Rosenstein-Rodan, Arthur Lewis e Raul Prebisch, e outros como Hirshman, Myrdal, Rostow, marcaram o início da economia do desenvolvimento moderna. Estes autores preconizavam abordagens que privilegiavam a transformação estrutural da sociedade, que seria atingida através de políticas indutoras de desequilíbrios coordenadas por um Estado centralizador e eficiente. O problema da coordenação é uma questão fundamental, na medida em que coloca as instituições no centro de todo o processo, nomeadamente instituições como a burocracia, o Estado, e o mercado. Assim, na génese do pensamento estruturalista, é a imperfeição do mercado que exige a acção do Estado, o qual deverá assumir o papel de promotor do desenvolvimento, quer em termos de criação de mercados, quer na planificação de todo o processo. Os autores iniciais, denominados de pioneiros do desenvolvimento, construíram as suas abordagens com base nestes conceitos teóricos. Os trabalhos de Rosenstein-Rodan, Lewis e Prebisch são bons exemplos desta abordagem, sendo seguidamente resumidos. Realce-se, todavia, que esta

¹ Este modelo do Estado dirigista defende que a industrialização é uma estratégia de transformação social e não uma consequência de outro tipo de factores, pelo que deve ser planeada pelo Estado e financiada por capitais internacionais. Um dos modelos deste tipo financiamento é o "*Modelo dos Dois Gaps*", de Hollis Chenery e outros

escolha é injusta para outros grandes teóricos, mas procura apenas ilustrar de forma bastante sintética o pensamento estruturalista dos pioneiros do desenvolvimento.

Rosenstein-Rodan, com base nos seus estudos das economias do Leste e Sudeste europeu (Rosenstein-Rodan 1943), concluiu que o sector agrícola tinha uma produtividade muito baixa, apresentando um elevado nível de sub-emprego, o que se devia ao excesso de população agrária. Para este autor, a criação de uma sociedade industrial teria de ser um processo induzido, ou seja, o processo de desenvolvimento necessita de um empurrão inicial (*"big push"*), que é apresentado como o nível mínimo de recursos necessários para o seu sucesso - colocar um país numa trajectória de crescimento sustentável é como retirar um avião do solo. É necessário atingir um nível de velocidade terrestre inicial que permita ao avião descolar e voar (Rosenstein-Rodan 1984). Este empurrão inicial deverá ser materializado através de um investimento alargado e diversificado em indústrias de trabalho intensivo, que pratiquem baixos salários. O modelo assume que a oferta de trabalho é excessiva (devido ao excesso de população agrícola), o que permite praticar baixos salários reais assegurando a produção de bens de baixo custo. Esta produção industrial seria adquirida pelos operários (Fordismo), criando-se assim as condições para o encontro da oferta e da procura: um ciclo virtuoso assente no crescimento da produção industrial, conseguida através de aumentos da produtividade, que se reflectirão em aumentos dos salários reais na indústria, que, por seu turno, conduzirão a uma redução da pobreza. Todo o processo deverá assentar em um plano ou programa de orientação estatal, não devendo ser deixado exclusivamente a cargo da iniciativa privada, de forma a criar um ritmo de crescimento equilibrado no sector industrial.



Lewis (1958), por seu turno, defende que os países em vias de desenvolvimento têm ao seu dispor no mercado internacional um *stock* de tecnologias modernas; que a produtividade do capital nestes países é mais elevada porque este factor é mais escasso que o trabalho; e que o excesso de população agrícola cria incentivos para a sua transferência para o sector industrial. Este diagnóstico leva Lewis a elaborar uma teoria de desenvolvimento semelhante à de Rosenstein-Rodan, mas que difere da abordagem deste, quer no enfoque colocado no papel da poupança interna enquanto factor determinante para financiamento do sector industrial, quer na interpretação da oferta de trabalho, que Lewis considera como “infinitamente elástica” como resultado das altas taxas de crescimento da população verificadas. Nesta medida, a transferência de trabalho do sector agrícola para a indústria não vai provocar nem um aumento nos salários reais na indústria, nem uma redução da produção industrial – esta transferência vai-se processando enquanto existir excesso de trabalho no sector agrícola, já que existe um prémio implícito no salário industrial relativamente ao salário agrícola. A estrutura da economia vai, deste modo, sendo progressivamente transformada no sentido industrial: o peso da indústria no produto nacional, o peso dos lucros industriais no rendimento nacional e a taxa de poupança vão aumentando até se atingir um ponto em que o salário real industrial sobre, reduzindo os incentivos ao investimento na indústria. Lewis refere a importância das instituições políticas nacionais nesta estratégia de desenvolvimento, mas coloca o papel central no capitalista empreendedor, que poderá ser protagonizado pelo Estado ou pelo agente privado.

Por seu lado, aquando das independências das colónias africanas e asiáticas, a América Latina já atravessava um processo de industrialização. O modelo seguido assentava nos trabalhos de Raul Prebisch e da escola estruturalista

da CEPAL², que preconizava a protecção às indústrias nascentes, através de uma política temporária de substituição de importações durante a qual estas indústrias estavam protegidas da concorrência externa, com o objectivo de reforçar a competitividade industrial nacional. Após este período, a indústria seria progressivamente exposta à concorrência internacional. O objectivo era encorajar a construção de uma área de livre comércio regional, que permitisse o desenvolvimento de várias indústrias ligeiras, interligadas entre si, que se desenvolvessem ao longo do tempo. Todo este processo teria por objectivo a transformação institucional das economias nacionais e, consequentemente, de todo o espaço LatinoAmericano, requerendo uma planificação eficaz por parte do Estado, em simultâneo com uma participação da iniciativa privada. Na génese do pensamento de Prebisch está a sua teoria do Centro-Periferia (Prebisch 1984), na qual o autor defende que a economia mundial se divide num centro, que dispõe de tecnologia produtora, e numa periferia, à qual não chega essa tecnologia e que funciona como abastecedora de matérias-primas ao centro. Assim, cria-se uma situação de dependência das periferias face ao centro, que a transformação estrutural deverá alterar.

Em síntese, quer a perspectiva institucional, quer a concepção alargada da sociedade (compreendida nas suas várias dimensões: política, cultural, económica, social, etc.) estavam presentes nestas abordagens iniciais. A concepção social orgânica, na qual a economia é um factor que não pode ser destrinchado dos demais, foi um contributo muito importante dos estruturalistas, que viria mais tarde a ser recuperado pelos novos institucionalistas.

² "O termo estruturalismo não aparece nos primeiros escritos sobre desenvolvimento económico (...), as primeiras referências encontram-se nos trabalhos que procuram explicar a natureza da inflação latino-americana, segundo a interpretação dos economistas da CEPAL. Contudo, nas últimas décadas, o termo tem sido utilizado numa perspectiva mais ampla, para integrar as diferentes abordagens estruturais do desenvolvimento económico" (Estêvão 2004:2)

1.2 A abordagem neoclássica

Após os resultados iniciais decorrentes da industrialização, a crise da dívida, os problemas da hiperinflação, e as recessões económicas começam a colocar em causa o modelo estruturalista, nomeadamente o papel do Estado na regulação e coordenação da actividade económica. Isto é, a teoria económica começou a identificar na intervenção do Estado o principal obstáculo ao desenvolvimento, traduzido no crescimento da burocracia e na distorção dos preços, o que criou condições geradoras de rendas de monopólio e, consequentemente, um comportamento de procura de renda (Krueger 1974). Ou seja, verificou-se um fracasso da política económica seguida, que conduziu à própria falência da ideia de desenvolvimento.

As novas abordagens teóricas, de cariz neo-clássico, preconizadas pela Economia Política Neoclássica foram construídas em torno do conceito de preço de equilíbrio, assentando em pressupostos de racionalidade económica e individualismo metodológico dos agentes, na existência de mercados eficientes e de informação perfeita. Neste contexto, a Economia Política Neoclássica, defende que as formas de concorrência livres são as que conduzem aos melhores resultados económicos. Para além das diferenças técnicas face à abordagem estruturalista, uma diferença abrupta entre as duas correntes prende-se com a importância das instituições e com a interpretação do papel da economia na sociedade. Isto é, para os defensores da Economia Política Neoclássica, o enfoque deixa de ser colocado na importância coordenadora das instituições, para se centrar na promoção do mercado livre; por outro lado, esta corrente teórica não

interpreta a ciência económica como um elemento de um sistema social complexo, mas como uma realidade autónoma, que vai influenciar a sociedade.

Os trabalhos de Lal (1983) e Krueger (1974, 1990) enfatizam o facto de o dirigismo estatal ter conduzido a resultados piores que o livre funcionamento dos mercados, na medida em que os actores que compõem o Estado se associam em grupos que privilegiam os seus interesses próprios, em detrimento do interesse público. A motivação dos agentes não é o altruísmo ou a prossecução de interesses colectivos, mas a racionalidade económica, protagonizada através do individualismo metodológico. A dinâmica estatal é uma dinâmica de procura de renda (*"rent seeking"*). As quotas de importação, resultado da sobrevalorização da taxa de câmbio, são um exemplo da criação de um mercado de rendas, materializado na obtenção de licenças de importação. As consequências são a corrupção e a baixa produtividade. Nesta medida, o pensamento neoclássico argumenta que as falhas do Estado são piores que as falhas de mercado, defendendo que a solução passa pela liberalização da economia, garantindo que os preços atinjam o seu nível de equilíbrio (*"get the prices right"*) nos diversos mercados: bens, trabalho, financeiro, capitais e comércio externo. A actividade do Estado deve limitar-se à promoção das condições de livre funcionamento do mercado, o que se materializou numa agenda política que ficou conhecida como o Consenso de Washington.

Durante a década de 1980 a teoria económica neoclássica, assente no primado da eficiência económica, é utilizada para resolver as graves crises estruturais com que as economias dos países latino-americanos e africanos se deparavam. Assim, as políticas de combate à inflação assentes no monetarismo e a liberalização económica, que visava reduzir o papel do Estado na economia com o intuito de reduzir os défices corrente e externo, ficaram conhecidas como os

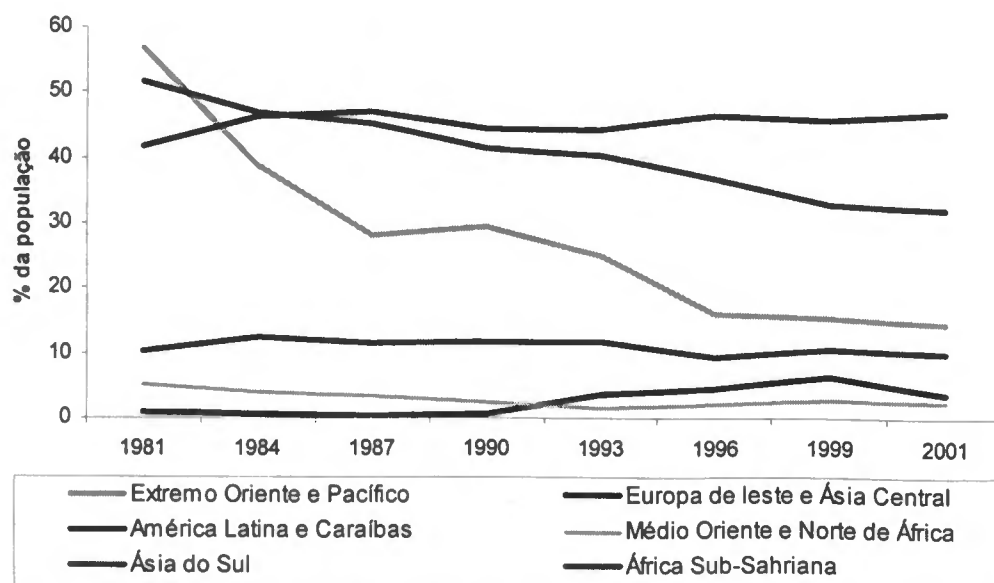
programas de estabilização e ajustamento estrutural, preconizados pelo Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e Organização Mundial do Comércio.

Registe-se que o principal problema que resultou da prossecução destas políticas foi a consequência que os processos de ajustamento tiveram na sociedade, nomeadamente nos segmentos mais pobres (os mais numerosos). Em termos estritamente económicos, os resultados imediatos foram positivos, destacando-se o controlo da inflação. Do ponto de vista teórico, as críticas centram-se, sobretudo, na interpretação muito restrita que a corrente neoclássica tem da actividade económica. Segundo Estêvão (2004:6) “o que aconteceu foi a substituição da coordenação macroeconómica do Estado pela coordenação microeconómica do mercado”. Segundo Shapiro e Taylor (1990), a Economia Política Neoclássica substituiu o Estado por um outro dogma, o mercado idealizado, ou seja o mercado, conceito neoclássico central, não é senão a reificação do seu modelo ideal – estamos perante uma concepção idealista e não real que não capta as suas características concretas.

No final da década de 90 do século XX, e feito um novo balanço dos resultados atingidos, constatava-se que o crescimento económico tinha ficado abaixo do previsto e que, paralelamente, em algumas regiões do Mundo se tinha verificado um aumento da pobreza mundial. O gráfico 1 ilustra a evolução da percentagem da população a viver abaixo do limiar da pobreza entre 1981 até 2001. Verifica-se que na África Sub-Sahariana a percentagem da população total que vive com menos de 1 dólar americano por dia passou de cerca de 42% em 1981, para cerca de 46% em 2001 e que na Europa de Leste e Ásia Central esta percentagem cresceu de cerca de 1% em 1981 para cerca de 4% em 2001. Na América Latina e Caraíbas registou-se uma estabilização desta percentagem (cerca de 10% da população), enquanto que na Ásia do Sul houve uma redução da

população a viver abaixo do limiar da pobreza, de cerca de 52% em 1981 para cerca de 32% em 2001, tal como no Médio Oriente e Norte de África (de cerca de 5% em 1981 para cerca de 2% em 2001). O Extremo Oriente e Pacífico apresenta uma evolução notável, passando de cerca de 57% da população abaixo do limiar da pobreza em 1981, para cerca de 14% em 2001. Em resumo, a Ásia o único continente onde se assistiu a uma redução efectiva e sustentada da pobreza.

Gráfico 1: % população a viver abaixo do limiar da pobreza³



Fonte: Estatísticas online do Banco Mundial (<http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/jsp/index.jsp>)

Em termos de taxas de crescimento económico registadas, Chang (2003), analisando as taxas de crescimento do produto nacional bruto per capita, conclui que o ritmo de crescimento anual durante o período estruturalista (décadas de 1960 e 1970) foi superior àquele registado nos 20 anos seguintes, período no qual a orientação económica seguiu a linha liberal preconizada pela Economia Política Neoclássica. O quadro 1 ilustra esse facto.

³ De acordo com Banco Mundial, que define 32,74 dólares americanos por mês em valores de 1993, o que, utilizando a Paridade do Poder de Compra, se traduz em 1 dólar americano por dia.

Quadro 1: Crescimento médio anual do Produto Nacional Bruto per capita

Décadas	1960/1970	1980/1990
Países desenvolvidos	3,2%	2,2%
Países em vias de desenvolvimento	3,0%	1,5%
América Latina	3,1%	0,6%
África	2,0%	-0,7%

Fonte: Chang (2003) adaptado ao formato de tabela

Note-se, que em termos de história do pensamento da economia do desenvolvimento é possível efectuar a divisão em épocas históricas anteriormente mencionada, por permitir elaborar uma síntese da corrente teórica dominante, no entanto, em termos de políticas seguidas, verificou-se uma certa de forma de coexistência regional. Isto é, enquanto a maioria dos países da África Sub-Sahariana e da América Latina, quando confrontados com as graves crises económicas dos anos 80 do século XX, optaram pela reformulação da estratégia de desenvolvimento, ajustando-a de acordo com a concepção neoclássica, um grupo de países asiáticos optou por um outro rumo. O processo de desenvolvimento destes países consistiu numa adaptação do estruturalismo pioneiro, colocando grande enfoque na coordenação do mercado e na importância da robustez institucional como forma de evitar uma apropriação do estado por parte da burocracia.

1.3 A nova abordagem institucionalista

A partir dos anos 90 do século XX, o desenvolvimento começa de novo a ser interpretado numa perspectiva mais abrangente, considerado como um processo que deve ser centrado no ser humano. Assim, a Organização das Nações Unidas (ONU), através do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), passa a prestar uma atenção particular à problemática da pobreza, publicando o Relatório do Desenvolvimento Humano e criando um índice compósito que procura aferir o desenvolvimento, caracterizado como um processo pluridisciplinar, através do Índice de Desenvolvimento Humano.

Este facto, aliado à reinterpretação dos modelos de desenvolvimento dos países asiáticos, nomeadamente do seu caso mais paradigmático, a Coreia do Sul, descrito por Alice Amsden na sua obra *Asia's Next New Giant* (Amsden 1989), contribuiu para reabrir o debate sobre o desenvolvimento. Amsden demonstra que o grande desenvolvimento económico e social registado na Coreia do Sul ficou a dever-se a uma intervenção activa do Estado na economia (coordenação), que activamente distorcia os preços (*“get the prices wrong”*), criando incentivos ao crescimento de certas actividades industriais localizadas em certas regiões (zonas francas).

O exemplo asiático e a concepção alargada do desenvolvimento preconizada pela ONU, contribuíram para a flexibilização da abordagem teórica desta disciplina, reabilitando-se e reinterpretando-se as antigas abordagens do institucionalismo histórico americano e do estruturalismo dos pioneiros do desenvolvimento

A nova abordagem económica institucionalista tem a sua génese nos trabalhos pioneiros de autores como Veblen, Coase e Commons, cujos trabalhos seminais definiram os seus princípios básicos. Veblen caracteriza a economia como um processo dinâmico e evolutivo assente nas instituições e nas rotinas (Veblen 1898). Por seu lado, Coase identifica o conceito de custos de transacção, apresentando-os no contexto empresarial, como o preço da informação, da negociação, da contratualização, entre outros, que poderão ser minimizados dentro de certas condições de mercado, mas não eliminados (Coase 1937). John Commons, enalteceu a importância das instituições enquanto mecanismos de controlo da acção colectiva, que se traduz numa expansão das capacidades individuais, já que possibilitam a realização de acções que desta forma nunca seriam atingidas, introduzindo também o conceito da transacção enquanto troca de direitos de propriedade (Commons 1931). Assim, os trabalhos destes autores permitem elaborar uma síntese sobre a importância das instituições no estudo da ciência económica, que assenta numa perspectiva dinâmica, num contexto onde existem custos de transacção na troca de direitos de propriedade. As instituições permitem alargar as capacidades dos agentes económicos, através do domínio que exercem sobre a acção colectiva.

O novo institucionalismo procura compreender a actividade económica nas suas múltiplas dimensões, isto é, como uma parte de um sistema complexo, composto por todas as dimensões da vida social, política e cultural. Nesta medida, há um certa forma de regresso às origens do pensamento económico em geral e da economia do desenvolvimento em particular, embora o novo institucionalismo não possa ser facilmente classificado em termos teóricos, já que agrupa um grupo muito heterogéneo de tendências e abordagens. No entanto, podem ser identificadas quatro grandes questões comuns ao novo institucionalismo:

1. Conceito de racionalidade;
2. Conceito de mercado;
3. Conceito de equilíbrio;
4. Conceito de instituição.

O primeiro ponto, refere-se a movimentos críticos ao comportamento racional de maximização, introduzindo elementos como a questão da informação e da racionalidade contextual ou relativa, isto é, válida numa determinada envolvente socio-económica. O segundo ponto, prende-se com a análise que as influências sociais têm sobre o conceito de mercado, bem como a sua classificação qualitativa, diferenciando claramente entre mercado e mecanismos de mercado. O terceiro ponto, debruça-se sobre a noção de equilíbrio num contexto dinâmico, face ao conceito neoclássico de equilíbrio estável, ou seja, pretende compreender a influência que a aprendizagem dos agentes tem sobre a evolução da actividade económica. O quarto ponto, pretende desenvolver o conceito de instituição e a sua influência no funcionamento da actividade económica.

1.4 Conclusão

O novo institucionalismo desenvolvimentista vai recuperar as abordagens institucionalistas de autores históricos americanos, nomeadamente no campo dos custos de transacção, do evolucionismo e dos mecanismos de controlo, aplicando-as ao estruturalismo, resultante das abordagens elaboradas pelos pioneiros do desenvolvimento. Esta corrente de pensamento vai interpretar o desenvolvimento registado nos países da Ásia Oriental, através de outro prisma teórico que não a abordagem neoclássica. De facto, a importância do papel do Estado nos



processos de industrialização tardia e a sua interacção com o mercado, através de mecanismos institucionais, são factores determinantes para compreender o sucesso dos Novos Países Industrializados (Chang 1998).

Um aspecto particularmente importante, prende-se com a avaliação da robustez do Estado, isto é, de acordo com a Economia Política Neoclássica um Estado interventivo e coordenador acabava por ser apropriado pela burocracia, detentora de uma agenda própria, logo um Estado interventivo era (ou tornar-se-ia) um Estado fraco. No entanto, a evidência mostra-nos que no caso asiático este postulado não só não se verificou, como, pelo contrário, se tratam de Estados particularmente fortes, que desenvolveram mecanismos institucionais que lhes permitiram criar um elevado grau de autonomia relativamente a actividades de “procura de renda”. Verificaram-se três condições importantes: existência de uma elite burocrática altamente qualificada capaz de gerir eficientemente o processo; sistema político inicialmente autoritário, onde a burocracia assume o papel da condução técnica e o Estado a condução política; e relação estreita entre o Estado e as grandes empresas que escapa aos mecanismos de mercado.

Assim, o novo institucionalismo contribuiu de forma decisiva para o debate actual sobre o problema do desenvolvimento, voltando a trazer ao debate uma forma de análise mais abrangente, que incluiu vários actores (instituições e organizações), bem como as relações entre si. Neste domínio destaque-se a abordagem preconizada pela Nova Economia Institucional, que nascendo do seio da economia neoclássica, alarga o seu campo de análise, deixando cair alguns pressupostos desta escola teórica, como sejam a hipótese da racionalidade do homem económico, mantendo o problema da escassez e da necessidade da escolha. A Nova Economia Institucional parte do princípio de que a informação

raramente é perfeita e que os agentes seguem modelos mentais diferentes entre si, o que introduz na análise a noção de incerteza.

O contributo da Nova Economia Institucional para a economia do desenvolvimento é incontornável, na medida em que voltou a trazer uma concepção sistémica para o debate teórico e interpretou o papel do Estado de forma orgânica, enquadrado num contexto social, cultural, político, histórico e económico. A sua interpretação trouxe uma dimensão de análise inovadora, quer através do estudo de problemas económicos não considerados pela abordagem neoclássica, quer através da sua contribuição para compreender as perspectivas política, cultural e histórica das sociedades no processo de desenvolvimento.

No capítulo seguinte será apresentada, e discutido de forma detalhada, o conceito de instituição e a abordagem desenvolvimentista da Nova Economia Institucional, que será o enquadramento teórico que este trabalho seguirá.

2º Capítulo - Desenvolvimento e transformação institucional

2.1 Dois conceitos de instituições

As instituições, na perspectiva do desenvolvimento económico, podem ser interpretadas através de duas abordagens, uma de cariz mais económico e outra corrente mais heterodoxo. A primeira coloca o acento tónico na importância das instituições como “corrector” das imperfeições dos mercados, quer através de abordagens de cariz neoclássico, que privilegiam a redução dos custos de transacção, quer através de abordagens neo-keynesiana, que se debruçam intensivamente sobre problemas como a inflexibilidade dos preços motivada por problemas decorrentes da informação assimétrica ou incompleta. A segunda corrente aborda o problema com base em questões mais sociológicas e evolucionistas.

2.1.1 *Perspectiva económica das instituições*

Douglass North define as instituições como “as regras do jogo numa sociedade” (North 1990:3), funcionando como restrições que moldam os comportamentos humanos. As instituições são agrupadas em duas componentes: as regras formais e as regras informais – as primeiras dizem respeito à envolvente legal, como sejam a constituição e a legislação, enquanto que as últimas correspondem a normas de conduta, crenças e valores. Deste modo, pode ser feita uma distinção entre uma componente institucional socialmente exógena e

outra de cariz endógeno. Esta abordagem institucional tem a sua génese na economia neoclássica, considerando o livre funcionamento dos mercados como o cenário teórico ideal. No entanto, a existência real de custos transacção (custos em que os agentes incorrem quando transaccionam, nomeadamente ao custo de obtenção de informação, ao estabelecimento de contratos e seu cumprimento, ou ao estabelecimento de direitos de propriedade) impede que o livre funcionamento dos mercados conduza a um resultado óptimo, tornando as instituições indispensáveis para as transacções.

Esta perspectiva assenta num conceito fundamental, que é o conceito de transacção. De que falamos quando nos referimos a uma troca? De acordo com a teoria institucionalista, o conceito de transacção desenvolvido por John Commons refere uma troca de direitos de propriedade. Isto é, uma transacção é muito mais que uma simples troca de bens ou serviços, sendo, essencialmente, a alienação de direitos de propriedade das várias componentes que compõem o que se troca. Esta definição é fulcral porque deslocaliza o objecto da troca do produto/agente para uma extensa cadeia de transacções associadas: os direitos de propriedade.

Quando é efectuada a troca de um bem, tem que ser garantido que os direitos de propriedade dos diferentes constituintes desse bem sejam respeitados. Nesta medida, as instituições surgem como um garante de que esta cadeia de valor não é quebrada. A complexidade da tarefa é positivamente relacionada com o valor acrescentado incorporado num bem, já que cada vez mais actores (com os seus respectivos direitos de propriedade) terão de ser considerados durante a transacção – a complexidade da troca é função do número de contratos necessários para a executar.

North desenvolve a ideia de que a troca só sai do campo restrito para o campo alargado e do pessoal para o impessoal, através da criação ou

fortalecimento de instituições que possibilitam a segurança na sua execução. Quanto maior a especialização e maior o número de características importantes (a ter em conta) no processo de valorização de um bem, maior o peso que as instituições têm, de forma a permitirem aos indivíduos a realização de contratos complexos com um mínimo de incerteza sobre o seu cumprimento. Deste modo, a não especialização, ou a troca em circuito fechado (pessoal, local), é uma forma de seguro quando a incerteza e os custos de transacção são altos.

Não existe um mecanismo automático de passagem de uma forma de troca simples para outra mais complexa – evolução da cooperação. O que existe é uma evolução do quadro institucional, no sentido de permitir a realização dessas operações, já que as instituições estruturam a troca económica. Recorrendo a uma perspectiva histórica dos países da Europa ocidental verifica-se a existência de um processo de mudança institucional que permitiu a evolução do primado da troca pessoal (I), para as trocas impessoais (II), para as trocas impessoais com garantias de cumprimento de terceiros (III), através da criação e aplicação efectiva de um quadro normativo (North e Thomas 1973).

Este conceito de troca conduz-nos à noção de mercados enquanto instituições. Isto é, a instituição mercado possibilita a transferência dos direitos de propriedade e não apenas do bem ou serviço. Assim, a noção de mercados incompletos ou mercados inexistentes assume uma relevância particular, na medida em que este tipo de situações, para além de provocarem ineficiências, multiplica-as ao longo do tempo – a inexistência de um mercado eficiente de direitos de propriedade cria situações de exclusão, cuja solução é a troca em circuito fechado, de âmbito local, ou restrita a relações de conhecimento pessoais. Stiglitz estudou detalhadamente este tipo de mercados, com enfoque especial nas assimetrias de informação, concluindo que em certas circunstâncias,

comportamentos considerados irracionais num contexto de informação e mercados perfeitos, podem ser explicados num contexto de mercados ou de informação imperfeita (Stiglitz 1997).

2.1.2 *Perspectiva institucional heterodoxa*

No debate institucional, podemos identificar uma outra corrente institucional, defendida por Hodgson, que assenta numa perspectiva mais pluridisciplinar, com referências sociológicas, económicas e antropológicas. Assim, instituições são consideradas como “mecanismos que desempenham um papel evolucionista (...) [que] são as estruturas organizacionais, hábitos e rotinas” (Hodgson 1994:143/144). Este autor rejeita liminarmente os alicerces teóricos da Teoria Económica Neoclássica, atacando o individualismo metodológico, a racionalidade económica, a hipótese maximizadora e o equilíbrio geral, defendendo que o comportamento humano é demasiado complexo para ser abarcado por hipóteses de comportamento redutoras e ilegítimas. Para Hodgson, as instituições são mais do que regras restritivas ou potenciadoras, tendo antes uma componente orgânica, de transmissão de informação de geração em geração, como um gene, que transmite as suas características à geração seguinte, garantindo uma evolução contínua. Note-se que Hodgson reforça a ideia de que são as instituições, e não os indivíduos, que asseguram este evolucionismo pela forma como transmitem a informação.

No evolucionismo orgânico de Hodgson, a mudança institucional é um processo lento, sugerindo a acção de forças estabilizadoras que são, simultaneamente, fruto e reforço dos processos de pensamento de rotina,

garantindo um “enquadramento cognitivo para a interpretação de dados sensoriais e permitindo hábitos intelectuais ou rotinas para transformar a informação em conhecimento útil” (Hodgson 1997:276).

Em síntese, podemos definir que as instituições edificam as sociedades, nas suas componentes sociais, políticas, económicas e culturais, através do estabelecimento e interligação de valores comuns a todos os seus elementos, sendo uma parte constituinte das várias componentes, influenciando-as e sendo influenciada por elas, transmitindo conhecimentos e recebendo alterações. Assim, as instituições são “a determinante do desempenho das economias a longo prazo” (North 1990: 107), sendo análogas à ordem normativa social (Evans 2004).

Uma abordagem institucional assenta no estudo de características formais e informais das sociedades, na interacção entre si e no seu relacionamento com os agentes, o que requer a noção de conjunto, isto é, de sistema, conforme apresentado por Hodgson. Nesta medida, as instituições são os alicerces sobre os quais se constrói todo o edifício social, caracterizado nas suas múltiplas vertentes, e que garantem a evolução das sociedades, através de mudanças geradas endogenamente e de choques externos ou exógenos.

2.2 A Nova Economia Institucional

A abordagem da Nova Economia Institucional à temática do desenvolvimento coloca o enfoque no processo de transformação institucional (formal e informal), procurando integrar na teoria económica clássica vários aspectos desenvolvidos pela velha economia institucional. Deste modo, esta teoria destaca a envolvente social (institucional) e as suas implicações no

comportamento dos vários agentes económicos, em detrimento do protagonismo absoluto do indivíduo.

Depois do fracasso económico das políticas preconizadas pelas abordagens pioneiras do desenvolvimento e da crise social que as soluções de ajustamento estrutural propostas pela Economia Política Neoclássica causaram, era a própria economia do desenvolvimento que precisava de se reinventar, encontrando soluções para os problemas que o processo do desenvolvimento coloca. A Nova Economia Institucional trouxe um contributo determinante para este debate, já que promoveu uma alteração efectiva na forma como o processo de desenvolvimento deve ser encarado, nomeadamente o papel das instituições e da mudança institucional. A Nova Economia Institucional apontou um novo caminho para o processo de desenvolvimento, promovendo uma ruptura gentil com a ortodoxia económica (pelo facto de a sua génese assentar na teoria económica neoclássica) e com a forma como o processo de desenvolvimento deve ser encarado e promovido. Deste modo, desempenha um papel incontornável na abordagem contemporânea do desenvolvimento económico, que em termos teóricos, quer em termos práticos, com reflexos na forma como o desenvolvimento é interpretado pelos principais doadores e agências multilaterais. Relativamente a outras perspectivas institucionalistas (nomeadamente as mais heterodoxas), a Nova Economia Institucional apresenta como grande vantagem a sua flexibilidade prática, quer em termos de política económica concreta (contribuindo com avanços técnicos significativos no domínio da microeconomia – caso da abordagem da informação assimétrica), quer em termos de concepções sociais (como a sua interpretação do desenvolvimento como um processo de transformação institucional, que coloca em destaque a vertente política e a análise das relações de poder), o que não acontece com as vertentes heterodoxas, que acabam por

cometer um erro de exclusão, ao não considerarem que a análise económica e o problema da escassez são questões determinantes.

A abordagem desenvolvimentista da Economia Política Neoclássica centra-se na correcção dos desequilíbrios dos grandes agregados macroeconómicos e na promoção da eficiência competitiva a nível microeconómico, através de um conjunto de políticas que visam remover os impedimentos ao funcionamento livre dos mercados, o que conduzirá ao seu funcionamento perfeito. Na sua essência, a Economia Política Neoclássica assenta nas premissas da racionalidade metodológica dos agentes, da existência de mercados perfeitos (na medida em que os agentes realizam as suas transacções sem custos), na liberdade de actuação dos agentes e na hipótese do equilíbrio funcional. Assim, as políticas de desenvolvimento e crescimento económico visam a liberalização económica, que passa pela privatização dos meios de produção na posse do Estado, com a consequente redução do seu peso na economia; por um controlo da inflação e da correcção dos desequilíbrios estruturais da conta corrente e da balança de pagamentos, ou seja, no livre funcionamento do mercado que conduzirá a economia para a solução óptima⁴.

Os resultados obtidos ficaram muito aquém das expectativas, não proporcionando o tão desejado crescimento económico, conduzindo até a situações socialmente explosivas – refira-se como exemplo o caso do Equador, onde as consequências das políticas de ajustamento propostas pelo Fundo Monetário Internacional no ano 2000 produziram efeitos sociais tão graves, quase

⁴ A aplicação destas políticas resultou de um consenso relativamente à política económica que emergiu após o fracasso do Estado enquanto motor do desenvolvimento, conhecido como o Consenso de Washington. Ver Standing (2000).

conduzindo o País para uma guerra civil⁵. Assim, resulta evidente que falta um elo que permita explicar os diferentes percursos de desenvolvimento de países que adoptam as mesmas políticas.

É neste contexto que a actualidade do estudo das instituições ganha um novo fôlego. A Nova Economia Institucional surge como uma adaptação da Economia Política Neoclássica às velhas correntes institucionais, nomeadamente a introdução do conceito de custos de transacção – em termos funcionais, os custos de produção deixam de ser apenas representados pela remuneração dos factores, sendo necessário acrescentar os custos de transacção à equação (North 1990)⁶. Isto é, o equilíbrio geral walrasiano continua válido com a introdução de novas variáveis, nomeadamente os custos de imposição (“*enforcement*”) e os custos resultantes de esta actividade não ser realizada de forma perfeita.

A Nova Economia Institucional veio trazer à teoria económica um novo contributo, tentando adequar a Economia Política Neoclássica a condições mais próximas da realidade, mantendo, no entanto, algumas das suas premissas base, como a hipótese maximizadora e o equilíbrio geral, introduzindo novas restrições no modelo – como sejam os custos de transacção e as formas de organização, conduzindo, no entanto, a soluções mais interessantes.

Neste contexto, a obra de Doulass North, merece um destaque particular, já que é um autor destacado que se preocupa com a questão da evolução e transformação institucional enquanto forma de desenvolvimento económico. O âmbito dos seus trabalhos é o desenvolvimento económico, sendo o prisma institucional o seu instrumento de análise. Segundo North, a análise do crescimento debruça-se, incorrectamente, sobre o próprio crescimento e não sobre

⁵ Para um acompanhamento pormenorizado da crise ver Lucas (2000).

⁶ Barzel (1989).

as suas causas. Em *The Rise of the Western World* (North e Thomas 1973), defende que factores como inovação, economia de escala, educação e acumulação de capital, não são causas do crescimento, mas crescimento em si. Neste trabalho, o autor trilha o caminho que o conduziria à elaboração da sua teoria das instituições, defendendo que a definição e implementação eficaz de direitos de propriedade deve conduzir os agentes a uma situação em que o retorno individual é igual ao retorno social. Para tal, o ambiente institucional é fundamental “os direitos de propriedade estão sempre encrostados na estrutura institucional de uma sociedade e a criação de novos direitos de propriedade requer novos arranjos institucionais” (North e Thomas 1973: 5), isto é, são as instituições que definem, interpretam e restringem a definição dos direitos de propriedade, cuja correcta formulação está na génese do desenvolvimento do “Mundo Ocidental”.

No entanto, a obra que melhor sintetiza o conceito da teoria económica das instituições, é *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (North 1990). Aqui é apresentada de forma sistematizada a questão institucional nas suas várias componentes, bem como a articulação entre os diferentes membros da teoria. Aqui, apresenta-se o desenvolvimento económico como um processo que resulta de transformações institucionais. No entanto, o resultado deste processo depende das instituições serem promotoras de crescimento, já que os agentes adequam o seu comportamento às características institucionais, podendo conduzir ao crescimento, ou ao subdesenvolvimento. Esta obra é extremamente importante no contexto da análise do desenvolvimento, apresentando de forma sistematizada os princípios de uma abordagem institucional do problema do desenvolvimento, através da formulação de um modelo teórico de análise institucional, desde a importância do estudo das instituições num processo de desenvolvimento económico; passando pela mudança institucional, desde as suas motivações até

às suas consequências; terminando no caminho da mudança institucional, no qual a história desempenha um papel fulcral, enquanto chave que permite compreender certos procedimentos em vigor e diferenças de desempenho.

2.2.1 Importância das instituições

Antes de mais é essencial a distinção entre os conceitos de instituição e de organização, sendo o primeiro referente a uma envolvente e o segundo respeitante a actores que agem nessa envolvente. Assim, as organizações são grupos de indivíduos associados sob um qualquer objectivo comum (total ou parcial), enquanto que as instituições são as regras que limitam a sua actuação, podendo ser indutoras ou destruidoras de crescimento e desenvolvimento económico.

Um primeiro passo para compreender a existência das instituições prende-se com a teoria do comportamento do agente, já que as instituições podem fazer alterar as condições comportamentais iniciais, através da alteração do preço relativo de certos comportamentos. Assim, quando correctamente implementadas, as instituições possibilitam a redução deste preço, permitindo a repetição de comportamentos, ou no caso contrário, inviabilizando acções, que noutros contextos poderiam ser levadas a cabo. Deste modo, por um lado as instituições asseguram que as rotinas possam ser efectuadas, possibilitando a sua execução de forma segura, através do desenvolvimento de padrões de actuação, mas, por outro lado, pode dar-se o facto de as instituições estarem inadaptadas (ou longe do óptimo desejável) à realidade, o que conduz a problemas de afastamento do óptimo.

Considerando o caso da troca como paradigmático, verifica-se que a troca só sai do campo restrito (pessoal) para o campo alargado (impessoal), através das instituições que possibilitam a segurança na troca, reduzindo os custos associados – quando tal não acontece, ou quando acontece de forma inadequada, as organizações adaptam-se, criando-se um ciclo vicioso de actuação. Hernado de Soto ilustra esta situação através de exemplos de alguns países em vias de desenvolvimento, como sejam as Filipinas, o Haiti, o Peru e o Egipto. Em todos estes países Soto (2002) descreve o sistema de troca vigente como sendo baseado na transacção pessoal – entre agentes que se conhecem e que estão unidos por laços informais fortes (familiares, vizinhos, conhecidos) – já que as instituições existentes não permitem a realização de trocas alargadas à esfera impessoal, isto é, entre agentes que não se conhecem (fisicamente) nem estão ligadas por laços informais, na medida em que quer as regras formais (como sejam os registos legais), quer a imposição (instrumentos que visam garantir o cumprimento dos contratos estabelecidos entre as partes) não estão adequadamente desenvolvidas, tornando-se num claro obstáculo ao desenvolvimento da troca abrangente e de grande escala.

Ronald Heiner (1983), desenvolve esta ideia, defendendo que uma das mais importantes chaves para o estudo do comportamento humano é o hiato resultante da diferença entre a identificação do problema e a identificação de alternativas, que permite medir o grau de complexidade exterior. Quanto maior este hiato, maior será a regulamentação (mais fortes as instituições) que permita lidar com uma complexidade maior. North resume: as instituições permitem reduzir a incerteza que envolve a interacção humana e que tem duas origens - a complexidade exterior e a capacidade de análise e computação de soluções. Assim, as razões são de ordem endógena ao indivíduo (capacidade de

computação) e de ordem exógena (complexidade da envolvente externa). O quadro institucional desenhado, ou criado, limita as possibilidades com que o agente se depara, passando de uma fronteira de possibilidades quase infinitas, para um leque inteligível para o agente, dada a sua limitada capacidade computacional.

Esta teoria das instituições assenta numa teoria de comportamento humano combinada com a teoria de custos de transacção. Se adicionarmos uma teoria de produção, podemos analisar o papel das instituições no desempenho das economias ao longo do tempo. Analisando o pensamento de Douglass North, identificamos 4 elementos essenciais de análise para a concretização da teoria institucional: (I) os custos de transacção, (II) as restrições informais, (III) as restrições formais e a (IV) imposição, que serão discutidos de seguida.

2.2.1.1 Custos de transacção

Conforme já referido, os trabalhos seminais Coase indiciam que a aquisição de informação implica um custo, o que implica, naturalmente, um custo acrescido no processo de transacção. Mais de 45% do rendimento nacional americano é representado por custos relativos a transacções, como sejam os custos bancários e os seguros e em termos profissionais, com advogados, contabilistas, etc. (North 1990:28). Mas porque é que os custos de transacção são tão elevados? O valor implícito de um determinado bem ou serviço é constituído pela agregação de vários elementos, representados pelo valor acrescentado pelas diversas actividades económicas envolvidas na sua produção, cujos diversos direitos de propriedade terão de ser respeitados. Assim, o valor implícito numa troca, é o valor

de todos os atributos que o constituem, integrados no bem em causa, sendo necessário recursos para medir correctamente todos esses atributos e garantir a definição correcta dos direitos de propriedade envolvidos.

Em resumo, um bem tem vários atributos, que são valorizados de forma diferente por diferentes agentes, este trabalho de valorização de atributos implícitos requer informação e tempo – custos de transacção envolvidos na obtenção desta informação – que são onerosos. A mais, ainda há que considerar que existe assimetria de informação, isto é, nem todos os agentes estão na posse da mesma informação. Como referido, a complexidade da troca é função do número de contratos necessários para a sua realização, em economias com diferentes graus de especialização – quanto maior a especialização e maior o número de variáveis a considerar no processo de valorização de um bem, maior o peso que têm as instituições, como forma de permitirem aos indivíduos a realização de contratos complexos com um mínimo de incerteza sobre o seu cumprimento. A não especialização ou a troca em circuito fechado é uma forma de seguro quando a incerteza e os custos de transacção são altos.

Esta forma de formalizar do problema permite compreender a perpetuação de mercados ineficientes como um seguro face à incerteza e complexidade do mundo exterior, isto é, permite aos agentes realizarem as suas acções num contexto caracterizado por instituições fracas, o que implica elevada incerteza e exposição perante a complexidade exterior.

2.2.1.2 Restrições informais

As regras informais são constituídas por códigos de conduta, normas de comportamento e convenções que têm a sua origem na cultura e na linguagem, o que ajuda a explicar a sua persistência ao longo do tempo. As restrições informais podem conduzir a duas grandes famílias de resultados: (1) benefícios resultantes da cooperação ou aumentos dos custos de incumprimento; (2) caso em que o indivíduo (ou grupo) realiza um “*trade off*” entre riqueza e outro tipo de valores (como o caso do trabalho voluntário), que nos conduzem ao facto de a motivação ser mais complexa que o simples modelo da utilidade esperada. Em termos mais abrangentes, estamos perante características das sociedades, as quais alicerçam as suas relações e edificam os seus actos num conjunto de regras informais não escritas, subjacentes a toda a sociedade. Estas características também se aplicam quando diminuimos a escala de observação (ao nível micro social) e nos centramos sobre certos grupos sociais.

North considera que o modelo de comportamento racional dos agentes preconizado pela economia neoclássica é bastante redutora, eliminando a compreensão teórica de um conjunto alargado de comportamentos que se verificam empiricamente. Olson desenvolveu este tema na sua obra *A Lógica da Acção Colectiva* (Olson 1998), concluindo que em certas condições os membros dos grupos não seguem um comportamento de individualismo metodológico, agindo de forma filantrópica e até contrária ao que o individualismo recomendaria⁷.

⁷ Mancur Olson desenvolveu os seus trabalhos sobre a acção colectiva. O seu trabalho mais importante, *A Lógica da Acção Colectiva* foi editado pela primeira vez em 1965, identifica três motivos para a formação de um grupo: partilha de interesses comuns, busca de benesses para os membros e procura de benefícios para os seus membros junto do poder.

2.2.1.3 Restrições formais

North considera que a diferença entre restrições formais e informais é apenas de grau. As sociedades mais complexas sentiram necessidade de concretizar as suas regras implícitas na forma de sistemas legais e políticos, direitos de propriedade, contratos formais, entre outros, isto é, necessitaram de formalizar as regras informais, alargando a sua abrangência. As regras formais podem contemplar e ampliar a dimensão das regras informais, permitindo essencialmente a facilidade da troca.

Nesta visão, existe uma relação estreita entre as regras políticas e as regras económicas, implicando que mudanças numa provocam mudanças na outra. A evolução dos sistemas políticos é considerada pelo autor com sendo um passo no sentido da eficiência (maior percentagem de poder delegado na população, eliminação da capacidade do líder de se apropriar da riqueza e o desenvolvimento de poderes judiciários independentes, capazes de fiscalizar e fazer cumprir contratos de forma mais eficiente).

Neste contexto de restrições formais, os direitos de propriedade assumem um papel de relevo, já que representam direitos, quer sobre a apropriação do trabalho executado pelo agente, quer sobre os bens e serviços que possui, resultantes de regras sociais, de formas de organização, de códigos de conduta e imposição, em suma, do quadro institucional. Os direitos de propriedade são criados de acordo com alterações dos preços relativos ou com base em critérios de escassez. A sua criação varia ao longo do tempo, de acordo com critérios, quer de custos/benefício económico, quer de eficiência política.

Se os custos de transacção políticos fossem baixos e os políticos seguissem modelos precisos (e expectáveis), os direitos de propriedade seriam

eficientes do ponto de vista económico. Mas as decisões políticas envolvem elevados custos de transacção e decisões subjectivas, o que pode conduzir a direitos de propriedade ineficientes, que não impliquem crescimento económico. Os contratos imanam dos direitos de propriedade, reflectindo as suas características, logo se estes são ineficientes, os contratos vão ampliar essa ineficiência⁸

2.2.1.4 Imposição

Um dos pontos fulcrais no âmbito de análise levados a cabo pela Nova Economia Institucional é o cumprimento contratual. A forma de fazer cumprir os contratos é fundamental para a sua implementação e, consequentemente, para garantir que os ganhos da troca se espalhem a todas as partes envolvidas e logo à sociedade. A garantia do cumprimento depende de vários factores, desde o caso extremo do auto-cumprimento, que segundo North, só se verifica em situações particulares (pequenas comunidades, com relações pessoais fortes e com múltiplas interacções), onde as regras de conduta determinam a troca e as restrições formais estão ausentes, como nas pequenas comunidades agrícolas abrangidas pelo Banco Grameen (Yunus 2002) até ao outro extremo, o mundo da troca impessoal, caracterizado pelas transacções financeiras que diariamente são levadas a cabo nos mercados de capitais mundiais. Neste último, o bem-estar depende das estruturas de troca complexas, nas quais se valorizam múltiplos atributos (custos de informação altos), não havendo lugar a repetições, isto é, os

⁸ A este propósito, ver *The Rise of the Western World* (North e Thomas 1973), para uma ilustração de várias situações históricas.

ganhos de enganar superam os da cooperação – dilema dos prisioneiros com uma única jogada⁹.

A teoria dos jogos já se debruçou sobre esta temática (Axelrod 1984), mas, em termos práticos, North defende que o policiamento de terceiros é fundamental num mundo de trocas complexas impessoais. Com informação incompleta, as soluções de cooperação não irão triunfar se não houver instituições que (1) forneçam informação suficiente aos agentes e (2) garantam a imposição dos contratos.

Um problema que se pode levantar prende-se com o papel da entidade que concretiza a imposição. A sua actuação pode conduzir a alterações nos preços relativos, ou até alterar por completo os contratos acordados, alterando o nível de bem-estar dos agentes envolvidos na troca. “A imposição por parte de terceiros requer o desenvolvimento do Estado enquanto força coerciva capaz de monitorar os direitos de propriedade e garantir o cumprimento efectivo dos contratos, mas não sabemos ainda como criar tal entidade”, afirma North (1990: 59).

Uma outra questão fundamental prende-se a já referida ligação entre regras formais e informais, como garante de que aquelas são um reflexo destas, isto é, que as leis reflectem um determinado código de conduta preconizado pelos agentes. Sá assim, o policiamento se torna eficaz, já que se torna uma actividade realizável enquanto corrector de desvios que não são socialmente aceites. Numa situação inversa, o policiamento eficaz seria tão oneroso que estaria condenado ao fracasso.

⁹ O dilema dos prisioneiros é uma ilustração da teoria dos jogos, na qual os jogadores são dois prisioneiros que têm de optar por cooperar entre si (não se denunciando), recebendo ambos em troca uma recompensa (ambos são condenados a uma pena pequena), ou denunciar o outro – se o cúmplice confirmar a sua própria culpa, o denunciante sai em liberdade e o outro é condenado a prisão perpétua. Caso ambos se denunciem um ao outro, ambos são condenados a penas altas. Com uma única jogada os prisioneiros vão escolher denunciar o próximo, porque não têm incentivos à cooperação; caso se trate de um jogo com repetição, a solução óptima é a cooperação.

2.2.2 *Transformação institucional*

O processo de transformação institucional é essencial num processo de transformação social, sendo por isso mesmo fundamental para um processo de desenvolvimento, o que nos conduz ao facto de o desenvolvimento ser ele próprio interpretado como um processo de transformação institucional. Nesta medida, levantam-se questões em duas dimensões: (1) o que provoca/motiva a mudança institucional e (2) porque se verificam processos de transformação institucional discrepantes entre as sociedades, conduzindo a resultados dispares.

Relativamente à primeira questão, North, herdeiro de uma escola de pensamento económico de raiz neoclássica, que enfatiza a racionalidade dos agentes, defende que a mudança institucional é essencialmente levada a cabo pelas organizações, que reagem racionalmente aproveitando as mudanças ocorridas nos preços relativos, pressionando a mudança institucional. Estas mudanças podem ocorrer exogenamente (p.e. através de um choque externo), ou por via endógena – relativamente a esta, o conhecimento científico e tecnológico assume uma importância particular, quer pela alteração que provoca na forma de perceber e interpretar o Mundo, quer pelas alterações que provoca nos preços relativos.

Nesta medida, é à organização que cabe o papel chave de catalizador da mudança institucional, o que está dependente do seu poder reivindicativo e da avaliação que faz da relação entre os benefícios futuros esperados e os custos envolvidos. No entanto, conforme demonstrado pelos trabalhos seminais de Coase (1937) e Knight (1921) questionando a teoria neoclássica de firma, os custos de transacção e a forma de organização interna assumem um papel central neste processo, na medida em que levantam a questão de a racionalidade



comportamental das organizações estar dependente de factores contextuais – do ambiente institucional – determinando, desta forma quer o comportamento do empresário, quer a forma de percepcionar a informação e apreender os conhecimentos. Esta abordagem transforma o comportamento racional dos agentes (ou das organizações) numa função das instituições existentes, ou seja do meio envolvente, abandonando a hipótese do comportamento racional puro, determinado exclusivamente pelo livre arbítrio do agente – este livre arbítrio nunca é totalmente livre, já que são as instituições que criam o espaço de realidade percepcionado pelos agentes. No entanto, este espaço não é estanque, estando em permanente evolução, condicionado quer por factores exógenos, quer por factores endógenos

Assim, o factor que determina se este caminho é, ou não, indutor de desenvolvimento social é a qualidade e a robustez institucional. As organizações seguem um modelo de comportamento racional (condicionado), que maximiza as oportunidades definidas pelo ambiente institucional, resultante de alterações dos preços relativos. Assim, a noção de bem comum, subjacente a um processo de desenvolvimento, não é necessariamente seguido, já que as organizações adaptam-se ao ambiente institucional no qual se inserem, maximizando os seus interesses, que podem ser diferentes dos da sociedade tomada como um todo. Num clima institucional fraco, as organizações vão forçar uma transformação institucional no sentido da satisfação dos seus benefícios esperados, maximizando os seus interesses privados e não o bem-estar social.

Como exemplo, referira-se o caso da corrupção endémica em vários países em vias de desenvolvimento. A explicação económica para esta perversão pode ser compreendida à luz da teoria das instituições e do comportamento racional das organizações: uma determinada organização apreende o ambiente institucional

que o rodeia, apercebendo-se de que este é fraco (em termos simplistas, mas que parecem ser suficientes para a ilustração do exemplo, podemos referir o caso em que o papel da lei – regra formal – não seja comumente aceite, em que o suborno funcione, ou em que os direitos de propriedade sejam pouco seguros). Neste contexto, o comportamento racional da organização, tomada numa perspectiva primeira de sobrevivência, será tentar tirar partido deste ambiente institucional – pagando subornos, por exemplo – requerendo em troca certos benefícios – rendas. A maximização da função de utilidade da organização é contrária à maximização da função de bem-estar social, criando um ciclo vicioso de subdesenvolvimento.

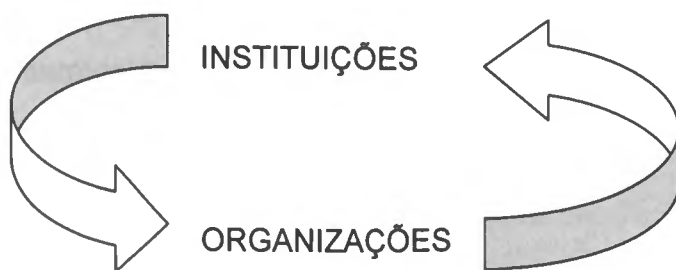
Num ambiente institucional forte (na acepção contrária à que foi definido o ambiente institucional fraco), as organizações adaptam-se a esta realidade, e as pressões no sentido da mudança institucional vão ser enquadradas dentro de regras e mecanismos de imposição claros e eficientes, motivando uma dinâmica de transformação institucional indutora de desenvolvimento social.

Em síntese, as organizações vão exercendo pressões no sentido da alteração institucional, já que “são entidades desenhadas para maximizar objectivos definidos no âmbito da estrutura institucional existente numa dada sociedade” (North 1990: 73), através de um processo contínuo. Mas, na medida em que o comportamento das organizações é adaptativo e racional, o caminho tanto pode ser de desenvolvimento, como de retrocesso, sendo o ambiente institucional de partida a pedra de toque que vai determinar o caminho. Uma das formas de precaver a situação de a mudança institucional conduzir a uma situação de retrocesso social, é o ambiente institucional propiciar o reforço do

conhecimento¹⁰, o que terá um papel decisivo no desenvolvimento de longo prazo da sociedade.

É fundamental ter sempre presente que as organizações reflectem o ambiente institucional onde se inserem, sendo influenciadas por ele e, simultaneamente influenciando-o, num processo que pode ser representado pelo diagrama da Figura 1. Esta constatação é particularmente importante, já que evidencia uma relação sistémica entre as instituições e as organizações, o que implica que uma não possa ser dissociada da outra e que um processo de transformação institucional seja ele próprio uma construção inerente a cada sociedade, que se vai realizando ao longo do tempo. As organizações são reflexos do seu “habitat” e este vai sendo construído através de camadas colocadas pelas organizações – esta perspectiva sistémica do ciclo da mudança institucional não se repete, mas vai evoluindo ao longo do tempo.

Figura 1: Ciclo de mudança institucional (espiral)



Nesta medida, a incrementalidade é outra característica essencial do processo de mudança institucional. Isto é, este é um processo relativamente

¹⁰ A este respeito, ver Stiglitz (1997), onde são mencionados um conjunto de falhas de mercado, nos quais o Estado deve intervir para corrigir o seu funcionamento. A inovação e desenvolvimento tecnológico são dois campos essenciais que devem ser promovidos pelo Estado.

demorado, que vai sendo levado a cabo de forma incremental, através de pequenas transformações operadas sistematicamente. O processo de mudança institucional é um processo incremental, no qual as oportunidades rentáveis de curto prazo criam as condições para a mudança institucional de longo prazo (North 1997).

Como já referido, North defende que as instituições são compostas pelas componentes formal e informal, sendo a segunda uma espécie de normas e valores de conduta das sociedades, comungadas pelos seus membros. Desta forma as grandes rupturas institucionais, de que as revoluções são um exemplo paradigmático, quando contrárias às regras informais vigentes, ou fracassam ou demoram bastante tempo a ser assimiladas. O exemplo do fracasso dos Países do Leste Europeu na sua transição para a economia de mercado, explica-se pela destruição da maioria da infra-estrutura institucional existente, com a sobrevivência da maior parte das regras informais subjacentes (North 1997). Nestes Países, o colapso institucional e o enfraquecimento das organizações que o suportavam, conduziu ao surgimento de oportunidades rentáveis para outras organizações, que as aproveitaram. O enfraquecimento do papel do Estado, que se reflectiu, entre outros, na permeabilidade da imposição, conduziu ao surgimento de grupos (organizações) que desenvolvem as suas actividades com base neste premissa – as máfias.

Em síntese, a mudança institucional assenta num comportamento racional das organizações, que aproveitam as oportunidades abertas pelas alterações ocorridas nos preços relativos, comportando-se como o fenómeno catalizador da transformação institucional. No entanto, relativamente à segunda questão levantada, afigura-se que o processo de transformação institucional não é de forma alguma um processo linear, que coloque sistematicamente as sociedades

numa trajectória de desenvolvimento. Uma possibilidade que North aventura para a compreensão deste facto, prende-se com o peso que factores como o passado (e a história) detêm no comportamento actual das sociedades. Conforme referido, quando consideramos a mudança social como um processo sistémico e historicamente contínuo, no qual os elementos se influenciam mutuamente através de interacções que se vão estabelecendo entre si, torna-se evidente que o presente de cada sociedade reflecte um processo histórico específico de mudança institucional. Assim, a explicação para agentes de diferentes sociedades tomarem decisões diferentes, que conduzem a soluções diferentes prende-se com a dependência provocada pelo caminho percorrido por cada sociedade – por uma dependência do caminho (*path dependency*).¹¹

Esta dependência do caminho revela-se através das situações de partida dos vários países, em termos de tecido empresarial, industrialização, ambiente institucional e capital humano. Considerando a data de partida como a data da independência, os Países que possuíam esta infra-estrutura mais desenvolvida, atingiram resultados melhores em termos de desenvolvimento. Irma Adelman refere um levantamento de estudos que indicam que países que possuíam uma estrutura económica e social mais desenvolvida à partida, atingiram um nível de crescimento mais alto à chegada (Adelman 2001). Alice Amsden, num estudo sobre os Países industrializados tardios, concluiu que a história (correspondente ao tipo de industrialização que o País detinha à data do arranque) e a distribuição de rendimento (quão equitativa é a distribuição do rendimento dentro do sector primário) são os dois factores essenciais para compreender a transição das

¹¹ É interessante notar que esta ideia de Douglass North apresenta semelhanças com a ideia evolucionista de Geoffrey Hodgson, que considera as instituições como transmissoras de informação. Para Hodgson, também a mudança institucional é um processo lento, porque emana da própria sociedade.

economias assentes em produtos primários, para as economias assentes em bens de conhecimento. A autora refere inclusive que há um “*stock* de conhecimento” que é passado de geração em geração de acordo com um filtro específico do ponto de vista histórico e institucional (Amsden 2001). Assim, a dependência do caminho é um factor muito importante na avaliação de estados actuais, embora deva ser considerado apenas como um factor interpretativo, como um meio de diagnóstico primário, e não como uma determinante.

2.3 Comentários à abordagem de Douglass North

Desta análise levada a cabo por Douglass North, 3 pontos merecem uma análise mais cuidada:

1. Análise empírica do papel das instituições no crescimento económico
2. Papel do Estado
3. Importância da cultura no desenho institucional

2.3.1 *Análise empírica do papel das instituições no crescimento económico*

Depois de formulada a teoria da mudança institucional enquanto factor determinante do desenvolvimento, importa aferir se a evidência empírica permite suportar inequivocamente esta tese. A resposta a esta questão é fundamental para avaliar a teoria institucional enquanto motor do desenvolvimento, ou se devemos continuar a procurar a “alquimia do desenvolvimento” noutras fontes.

O estudo da importância dos direitos de propriedade no processo de crescimento é também referido por Yusuf e Stiglitz (2001) e Soto (2002), concluindo que é um factor determinante para o processo de crescimento. Yusuf e Stiglitz referem que direitos de propriedade estáveis aumentam o fluxo de investimento directo estrangeiro (IDE) para actividades produtivas fundamentais dos países em vias de desenvolvimento, considerando que “para as economias de transição e maioria dos Países em vias de desenvolvimento, a maximização dos benefícios potenciais da economia de mercado requer que os direitos [de propriedade] sejam definidos e que se estabeleçam mecanismos de imposição claros de forma a protegerem esses direitos” (Yussuf e Stiglitz 2001: 231).

Hernando de Soto, num exaustivo levantamento realizado em 4 Países (Egipto, Filipinas, Haiti e Peru) conclui que, contrariamente à ideia generalizada, os habitantes pobres desses países possuem bens, o que lhes falta é o processo que titula a sua propriedade, indispensável à sua transformação em capital. Soto define direito de propriedade de uma forma mais romântica, apresentando-o como um processo oculto que liga os valores ao todo da economia (Soto 2002). O trabalho deste autor centrou-se sobre a avaliação da propriedade imobiliária dos habitantes pobres dos 4 Países referidos, praticamente toda ilegal, isto é, sem qualquer meio de protecção garantida por direitos de propriedade, chegando a valores muito altos¹². Estes activos são praticamente improdutivos, na medida em que a sua falta de titularização legal não possibilita a sua utilização para outros fins, nomeadamente como colaterais, criando um mercado paralelo, limitado às redes sociais conhecidas (família, amigos, bairro), que é a única garantia de segurança (recorde-se que North afirma que a não especialização ou a troca em circuito

12 Soto (2002) conclui que o capital improdutivo nas Filipinas ascende a 132,9 mil milhões de USD, no Peru é de 74,2 mil milhões de USD, no Haiti de 5,2 mil milhões de USD e no Egipto representa 241,4 mil milhões de USD

fechado é uma forma de seguro quando a incerteza e os custos de transacção são altos).

Rodrik e outros, em estudos recentes (Rodrik, Subramanian e Trebbi 2002, Rodrik 2004) têm procurado avaliar o peso das instituições enquanto factor de crescimento económico. De um conjunto de factores, constituído pela localização geográfica, Integração económica (comércio) e instituições, sendo estas definidas enquanto direitos de propriedade e papel da lei (Rodrik, Subramanian e Trebbi 2002), este autor procura avaliar econometricamente qual a hipótese mais robusta para explicar o crescimento, concluindo que a robustez das instituições enquanto factor explicativo determinante do crescimento económico, supera as outras duas hipóteses.

Sachs, um dos principais defensores da hipótese geográfica enquanto factor explicativo do crescimento, em resposta a Rodrik, refere que as suas hipóteses são bastante simplificadoras, concluindo, no entanto, que “existe teoria e suporte empírico que nos leva a acreditar que o processo de desenvolvimento reflecte um processo de interacção completa entre instituições, políticas e geografia” (Sachs 2003).

Jütting efectua um levantamento dos trabalhos empíricos sobre a importância das instituições no processo de desenvolvimento, nomeadamente no crescimento económico, realizados através de estudos comparativos de vários países, concluindo que “as instituições são importantes, mas a evidência encontrada não regista uma importância superior a outros factores como o comércio e a localização geográfica” (Jütting 2003).

Estes trabalhos recentes, não sendo, de todo, a prova inequívoca de que as Instituições são o único factor determinante, o elo superior a todos os outros, que explique os diferentes desempenhos dos Países, permitem, no entanto, considerar

que é possível provar empiricamente que o peso das instituições apresenta grande robustez enquanto variável explicativa do crescimento económico, devendo ser sempre consideradas como uma das principais variáveis explicativas do processo.

Algumas críticas podem ser apresentadas a estes trabalhos, sendo a principal a definição de instituição. Conforme referido, os autores descrevem as instituições como sendo “direitos de propriedade” e “imposição legal”. Como Jütting refere, esta forma de encarar as instituições assenta na forma como os investidores estrangeiros encaram a segurança dos seus investimentos num país, reportando-se apenas às regras formais, conduzindo à forma errada de considerar que os ajustes legais são suficientes para colmatar as falhas apresentadas. No entanto, as instituições são algo muito mais abrangente que apenas direitos de propriedade e respeito pela lei. Instituições representam as sociedades em todas as suas componentes, desde as económicas, até às sociais e culturais. A definição de um quadro institucional tem de assentar numa determinada infra-estrutura informal, que leve a que as leis formais sejam o reflexo dos valores e normas de condutas.

Quando avaliamos as instituições e o processo de transformação institucional numa perspectiva sistémica integrada e em contínua evolução, não podemos aceitar como razoável que seja utilizado como indicador institucional uma das suas componentes (p.e. os direitos de propriedade), extirpada do conjunto, através de um processo que perde todas as inter relações que se estabelecem num sistema. Uma abordagem sistémica de uma realidade complexa, como é a transformação institucional, não pode aceitar se tome um elemento (ou um conjunto de elementos) para representar um sistema complexo.¹³

¹³ Francisco Corrêa Guedes afirma que as propriedades comuns a todos os sistemas complexos são a interactividade, a hierarquia, a modularidade, e redundância e a reconfiguração, concluindo que a

Por outro lado, e na sequência desta crítica, os autores assumem que as instituições em vigor no mundo ocidental são as mais adequadas a qualquer local independentemente das suas normas culturais, o que parece ser um exercício de etnocentrismo. As instituições deverão ser encaradas numa perspectiva cultural local, comunitária, embora em articulação com o todo em que se inserem (País) e colocando sempre o desenvolvimento da pessoa humana, através das suas múltiplas vertentes, no centro deste processo – os direitos humanos assumem assim um papel determinante enquanto instituição básica de um processo de desenvolvimento. Este ponto será desenvolvido mais detalhadamente no 3º capítulo.

2.3.2 *Papel do Estado*

O trabalho de North incide particularmente na organização enquanto agente da mudança institucional, através de uma resposta a alterações dos preços relativos, que podem surgir por várias vias, das quais se pode destacar a inovação tecnológica. Este processo é incremental e relativamente lento, sendo contínuo ao longo do tempo. Uma das críticas apresentadas a esta perspectiva é precisamente a velocidade a que a mudança institucional se realiza e o papel do Estado enquanto força motriz dessa mudança.

complexidade se caracteriza pela "auto organização dinâmica, a emergência de padrões e a submissão aos imperativos evolucionários" (Guedes 1999: XXXV). O estudo dos sistemas sociais deve assentar no estudo do todo e não na soma das partes – Guedes afirma que se pode "compreender a homologia entre o cérebro e a sociedade humana" já que [tal como na sociedade] "um cérebro é muitíssimo mais que o conjunto de redes neuronais ligando neurónios através de sinapses" (Guedes 1999: XXX)

Alguns autores, como Peter Evans, Robert Wade e Alice Amsden, que se debruçaram sobre o processo de desenvolvimento de economias emergentes, nomeadamente a Sul Coreana, concluíram que o Estado desempenhou um papel fundamental de coordenação, alicerçado em dois aspectos: (1) na criação de mercados onde eles não existiam e (2) agente indutor da mudança institucional.

Quanto ao primeiro aspecto, foram propositadamente distorcidos os preços¹⁴ da moeda, através da taxa de câmbio, dos empréstimos, através da taxa de juro, dos salários, a par de outras medidas propícias ao fomento industrial, como a supressão de sindicatos e direitos laborais e a subsidiação directa de empresas e actividades, resultando na criação de grandes conglomerados industriais. Estas medidas foram aplicadas a sectores específicos da economia, visando inicialmente a substituição de importações e posteriormente a promoção de exportações. Este processo foi assente num controlo muito efectivo e eficaz das empresas subsidiadas por parte do Estado, levada a cabo por uma burocracia motivada e muito bem preparada tecnicamente. A mudança institucional coreana “foi de cariz nacionalista, pró-industrial (vs pró-financeira), pró-produtiva (vs pró-consumista), que enfatizava a acumulação de capital, a inovação e a transformação estrutural – nomeadamente as ideias associadas ao desenvolvimento” (Chang e Evans, 2004).

Relativamente ao segundo aspecto, os conceitos de *mercado governado* (Wade 1990) e de *autonomia incrustada* (Evans 1995) surgem como modelos explicativos do papel do Estado enquanto agente da mudança institucional, garantindo a sua eficácia e rapidez¹⁵, desligando a mudança, do processo

¹⁴ *Get the prices wrong*, como referiu Amsden (1989).

¹⁵ Mercado governado representa a relação entre Estado e mercado, num contexto em que a liderança é concretizada pelo primeiro. A autonomia incrustada refere-se à característica do Estado

incremental resultante do aproveitamento das oportunidades ditadas pela alteração dos preços relativos, que no longo prazo conduz à transformação institucional das sociedades, defendido pela Nova Economia Institucional.

Um dos problemas que a abordagem intervencionista coloca prende-se com a sua essência, isto é, com a velocidade da transformação. As instituições formais assentam num conjunto de arquétipos de cariz cultural, social, político e económico, apresentados como normas e valores que caracterizam uma dada sociedade, não podendo provocar um hiato demasiado grande entre as normas formais e as informais, sob pena de aquelas não serem seguidas pelos agentes (porque não as interiorizam como suas) e porque, neste contexto, os custos necessários à sua imposição seriam demasiado elevados. Nas sociedades menos desenvolvidas do ponto de vista institucional, a prevalência das regras informais funciona como um seguro face à complexidade do mundo exterior, substituindo as regras formais que estão distantes e frequentemente desadequadas da realidade existentes. Nesta medida, as regras informais estruturam as relações sociais.

O estabelecimento de regras formais mais progressistas ou pró-desenvolvimentistas, pode contribuir para a substituição das antigas regras informais pelas novas regras formais, no entanto, para que tal seja bem sucedida, requer-se que a sua introdução não provoque uma disfunção social. As regras formais não devem estar de tal maneira afastadas das regras informais, que não passem de um mero exercício desligado da realidade, com a generalidade da população a continuar a seguir o seu código de conduta tradicional.

O exemplo das economias de transição, nomeadamente a Rússia, é paradigmático, na medida em que o modelo seguido (embora antagónico ao

Estado desenvolvimentista oriental), falhou por não ter criado as estruturas formais adequadas às regras informais vigentes, criando um vazio institucional que foi aproveitado por certas organizações, conforme referido. Thráinn Eggertsson afirma que uma transição para uma economia de mercado pode requerer a evolução de uma moralidade comercial e de outras normas, mas que pouco se sabe ainda como estas surgem (Eggertsson 1996).

2.3.3 *Importância da cultura no desenho institucional*

No contexto referido, da interligação entre normas formais e informais, a cultura e os aspectos culturais intrínsecos às sociedades surgem como um campo de análise fundamental.

Os estudos culturais permitem compreender melhor como são estruturadas as diversas sociedades e como se processa a sua evolução. (1) Por um lado, as sociedades não são cápsulas autónomas, estanques a influências externas, sendo compostas por características endógenas e por influências de um exterior definido a diversas escalas – da escala comunitária à escala global (definição cultural). (2) Por outro lado, as culturas locais e a sua definição e estudo devem ser enquadradas dentro de um contexto nacional mais alargado, de forma a evidenciar as estruturações de poder que se criam entre Estado/comunidade e que podem apresentar um cariz determinante (relações de poder). Isto conduz-nos a uma outra abordagem do poder, que se prende com o facto de a identidade cultural ser um fenómeno em grande parte construído politicamente e não geneticamente intrínseco. (3) Por fim, a questão da escala também assume um papel determinante, já que a definição de cultura nacional ou regional vai-se

desvanecendo e perdendo o sentido à medida que a escala de análise é refinada, isto é, quanto mais detalhada for a análise e o seu objecto mais difícil se torna efectuar uma generalização – Levi-Strauss (citado por Cuche 2003:110, 111) afirmava que “Se procurarmos determinar diferenças significativas entre a América do Norte e a Europa, tratá-las-emos como culturas diferentes; mas, se supusermos que o interesse incidia entre diferenças significativas entre – digamos – Paris e Marselha, esses dois conjuntos urbanos poderão ser provisoriamente constituídos como duas unidades culturais”.

Os três pontos acima referidos: **definição, poder e escala**, serão o objecto principal de análise no 3º capítulo. Nesse capítulo, será defendida a ideia de que a mudança estrutural deverá assentar num diálogo entre a maximização das características informais das sociedades e no reforço do papel do Estado central, enquanto veículo disseminado dos direitos humanos e força motriz social. O exemplo asiático, ao invés de ser considerado um novo consenso, deverá antes ser analisado enquanto trajecto de desenvolvimento alternativo, cujo sucesso assentou na maximização de características idiossincráticas locais em articulação com um Estado forte. Seguindo o pensamento de North, nas sociedades menos industrializadas, as regras informais desempenham um papel fundamental (North 1990), o que se compreende, já que são países cuja fraqueza e distanciamento do Estado, provocou a emergência de múltiplas nacionalidades no seu âmago – a não estruturação ao nível central provocou um fenómeno adaptativo.


Tradicionalmente estamos perante Estados fracos ou desmembrados, onde as regras formais centrais estão muito afastadas das regras informais das comunidades, o poder da imposição central e da divisão de poderes está distante e as estruturas produtivas são primárias. Neste contexto, a questão da escala assume grande relevância, já que permite desenvolver soluções locais, assentes

em características culturais próprias, colocando-as em diálogo com outras comunidades, ao invés de pretender estruturar as instituições exclusivamente a partir do topo. No entanto, reafirmo, as comunidades não podem ser encaradas como agentes individuais desligados de uma realidade mais abrangente e global, pelo que o reforço do papel do Estado também assume um papel determinante num processo de transformação institucional.

2.4 Conclusão

As instituições são elementos fundamentais ao funcionamento de uma sociedade, interpretada nas suas múltiplas vertentes: económica, política e social. A sua importância pode ser avaliada sob vários prismas, no entanto, quando definimos troca enquanto um processo de transferência de direitos de propriedade, o papel das instituições surge como indispensável no bom funcionamento do processo económico. As instituições asseguram que os direitos de propriedade são respeitados, sendo os seus titulares abrangidos pelos ganhos da troca. Isto é, as instituições garantem que todos os intervenientes num processo de troca são de facto abrangidos pelos benefícios do comércio, multiplicando os seus efeitos.

Assim sendo, as instituições são um conjunto de regras, de índole formal e informal, que assentam no interior cultural das sociedades, através de um processo contínuo de influências recíprocas entre instituições e organizações. Só assim se assegura o seu funcionamento eficiente; só assim é possível a transformação de uma regra escrita num comportamento colectivo sem necessidade de coacção. No entanto, a imposição é um elemento decisivo, não tanto pela sua rigidez, mas pela certeza da sua intervenção aquando do não



cumprimento das regras formais, nas quais se incluem os contratos e os direitos de propriedade.

O desenvolvimento é, deste modo, um processo de transformação institucional, impulsionado pelas organizações, de um tipo de sociedade assente em regras tradicionais, na qual impera a troca informal, onde as regras formais não estão bem estabelecidas e não vigora um policiamento/coacção eficaz; para um tipo de sociedade onde as regras formais são eficazes e de facto respeitadas, onde vigora a troca impessoal. As instituições são um mecanismo de controlo da complexidade exterior, que permite a extensão da troca para o campo impessoal sem receios de incumprimento. Nesta medida as instituições, para além de reduzirem os custos de transacção, garantem o efeito multiplicador da troca, permitem a geração de capital produtivo.

Mas o processo de transformação institucional é lento, envolvendo a alteração de crenças e valores, que se vão reflectir na alteração das regras formais. O Estado pode ter um papel importante enquanto catalizador da mudança institucional, mas com a prudência suficiente para não promover processos de alteração demasiado rápidos, que podem provocar discontinuidades, traduzidas em hiatos entre as regras informais comumente aceites e as novas regras instituídas.

A dependência do caminho é uma explicação para o facto de situações idênticas à partida conduzirem a resultados diferentes, quando aplicadas as mesmas políticas. Esta dependência é de cariz tecnológico, mas também histórico e orgânico. Isto é, não é apenas o estado da infra-estrutura produtiva de um país que conta, mas também toda a cadeia de relações culturais, sociais e políticas, que vai garantir o sucesso ou insucesso de um processo de transformação social. Um exemplo, embora extremo, desta situação é apresentado pelo fracasso da

implementação de direitos de propriedade na Mongólia, país cuja população é predominantemente nómada.

As instituições são preponderantes para o desenvolvimento, mas o seu desenho deve ser acompanhado de um estudo eficaz, não só do País onde vai ser aplicado, mas também das comunidades que vai abranger, respeitando as suas idiossincrasias e especificidades, mas em diálogo contínuo com o Poder central, sofrendo influências mundiais num contexto caracterizado pelas diversas facetas da globalização.

Por fim, uma palavra para o objecto do desenvolvimento. Tal como Sen (1997, 2001, 2003) o apresentou, o desenvolvimento deve assentar e ter como objectivo o homem, através de um processo que alargue a sua liberdade de escolha, compreendida em múltiplas variáveis. Nesta medida, o Estado deve assumir, em qualquer caso, o respeito integral dos direitos humanos como o objectivo do processo de desenvolvimento. No entanto, numa realidade complexa, a escolha política assume um papel determinante, já que é aquela que garante a prossecução de um processo que defenda os direitos de todos os intervenientes sociais, funcionando também como um sistema de controlo aos abusos de poder, quer do Estado central, quer dos dirigentes comunitários.

3º Capítulo - Desenvolvimento Institucional Dialogante

3.1 Cultura e instituições

Estudando o processo de desenvolvimento no âmbito de uma abordagem institucionalista, verifica-se que a cultura desempenha um papel fundamental porque enquadra as regras informais que estão subjacentes a uma determinada sociedade ou comunidade, tais como os códigos de conduta social e religiosa, os valores partilhados e a moral aceite por essa comunidade.

No entanto, a definição de cultura, ou de espaço cultural, não é uma tarefa fácil, apresentando características dinâmicas, estando intimamente incrustada em outros factores, sendo difícil a caracterização da sua essência e a explicação da sua aceitação social. Isto é, as características culturais alteram-se ao longo do tempo, motivadas quer por factores endógenos às sociedades, como a formação de preferências, que através de fenómenos exógenos, como sejam o contacto com outras realidades culturais; por outro lado, a cultura não é um território de fronteiras rígidas, estando incrustada em outros campos, como o domínio político e o campo económico, o que torna a sua desincrustação uma tarefa particularmente sensível.

Isto conduz-nos a uma questão chave, que é a definição da essência de uma cultura, ou seja, quais as suas características diferenciadoras intrínsecas (se é que estas existem e podem ser identificadas) e quais são aquelas que foram criadas para legitimar uma determinada estrutura de poder (nomeadamente de índole colonial). Daqui resulta que a aceitação social de um dado conceito cultural

é relativa, na medida em que podem existir grupos sociais significativos que sejam excluídos desse conceito genérico. Em suma, definir cultura é uma tarefa difícil.

Historicamente, o conceito de cultura tem estado em contínua evolução. Inicialmente, esta noção era sinónimo de *cultivo* do espírito, algo que só estava ao alcance das classes sociais mais altas, enquanto que mais recentemente a cultura é encarada como um processo de práticas que produzem significados partilhados socialmente. Schech e Haggis (2000), apresentam uma sistematização da evolução histórica da definição dos conceitos de cultura, representado pelo quando seguinte.

Quadro 2: Definições de cultura

-
- 1 Cultura: cultivar a terra, colheitas, animais
 - 2 Cultura: cultivar o espírito, artes, civilização
 - 3 Cultura: processo de desenvolvimento social
 - 4 Cultura: significados, valores, modos de vida
 - 5 Cultura: práticas que produzem significado
-

Fonte: Schech e Haggis (2000: 16).

A caracterização inicial, surgida no sec XVIII, da cultura enquanto processo de cultivo do espírito, nomeadamente através das artes, no sentido do incremento da civilidade, assenta num processo de desenvolvimento social associado à modernidade e ao desenvolvimento em contraponto à tradição e ao subdesenvolvimento. Este processo é estruturado ao nível da raça, cuja sua projecção na sociedade europeia é a noção de classe.

No século XIX/XX, a noção de cultura evolui para uma concepção antropológica. De acordo com esta perspectiva, a cultura é definida como a característica unificadora de uma comunidade, constituída por actos simbólicos, preconizando uma abordagem mais descritiva em detrimento de outras, de cariz mais valorativo. Segundo Schech e Haggis (2000) podemos agrupar esta corrente em três grandes grupos de abordagem: a funcionalista, estruturalista e interactiva. Segundo a primeira, a cultura assegura a estruturação e respectiva coesão social, permitindo a sua continuidade ao longo do tempo – função integradora do indivíduo no grupo (estruturação dinâmica). A abordagem interactiva preconiza que a cultura é formada pela interacção entre o indivíduo e a sociedade, enfatizando o papel do indivíduo. O estruturalismo, por seu lado, coloca o acento tónico no lado simbólico da cultura, como sejam os rituais e símbolos e a sua importância na estruturação da vida quotidiana, nomeadamente da linguagem enquanto forma de criação de significados.

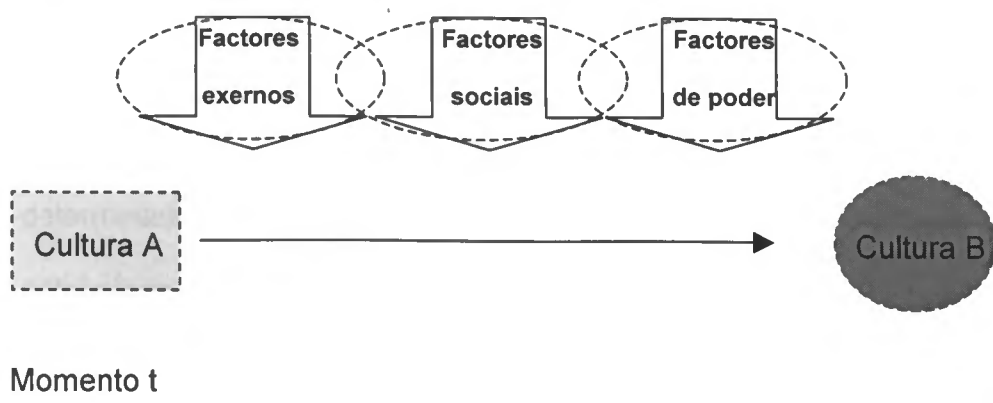
Estas noções de cultura apresentam um problema na sua essência, que se prende com o seu carácter estanque. Isto é, os seus defensores consideram que as características culturais de um determinado grupo ou comunidade apresentam características idiossincráticas próprias, que perduram no tempo, não considerando, quer as alterações culturais de cariz exógeno, como sejam aquelas provocadas pelo contacto com outras realidades culturais (aculturação), quer alterações de cariz endógeno, como sejam as transformações económicas e políticas no seio das sociedades em causa.

A percepção de que a cultura apresenta mutações motivadas por fenómenos endógenos e exógenos, aliada ao conceito de representação (Hall 2003), levou ao surgimento dos conceitos de cultura contemporâneos. De um modo geral, as novas abordagens culturais consideram a cultura um fenómeno

dinâmico, composto por vários elementos, no qual interagem factores sociais (políticos e económicos), influências externas (contactos externos) e determinantes de poder (estruturação social e de identidades). Esta noção pode ser representada pela figura 2, na qual se parte de uma situação inicial (momento t), em que o fenómeno cultural é caracterizado por A. Após um período temporal n, durante a qual esta sociedade esteve exposta aos três factores mencionados (externos, sociais e de poder), a sua cultura sofre uma mutação relativamente ao momento de partida, sendo definida de acordo com a forma B. Todo este processo está envolvido por uma orla simbólica que permite a compreensão dos pontos de partida e de chegada, isto é, a noção de cultura A e de cultura B só são inteligíveis quando enquadradas num determinado contexto de representação, que pode ser uma linguagem, símbolos e/ou um discurso histórico, partilhado e compreendido pelos seus membros – é este sistema de significação que legitima a noção cultural, sem a qual a noção de identidade não pode ser construída. Esta interpretação cultural deslocaliza a origem do significado do “natural” para o “construído” (Hall 2003)¹⁶

¹⁶ A respeito do discurso histórico, ver Foucault *Em Defesa da Sociedade* (2002:223), sobre o conceito do discurso histórico: o conceito de selvagem e bárbaro e sua adaptação à legitimação da revolução constituinte do século XVIII. Relativamente à linguagem, ver Bourdieu *O Que Falar Quer Dizer* (1998:89), onde se defende que a autoridade é representada pela linguagem. Sobre os símbolos e a sua importância no processo de construção cultural, ver Hall *Representation Cultural Representations and Signifying Practices* (2003: 36).

Figura 2: Processo de transformação cultural



A importância dos factores externos e dos factores sociais no processo de transformação cultural é relativamente consensual, já que actualmente é aceite que o contacto com outras culturas, quer do ponto de vista físico, quer através dos meios de comunicação modernos, e as alterações sociais, são factores que contribuem para a alteração cultural, através de um processo complexo de aculturação, ou de relação intercultural, na medida em que “nenhuma cultura existe “em estado puro”, idêntica a si própria desde sempre, sem jamais ter conhecido a mínima influência do exterior” (Cuche 2003:107)¹⁷. Estas influências externas estabelecem-se através do contacto e do encontro, pelo que o processo de globalização em curso, que diminuiu o tempo de ligação entre as pessoas através de vários progressos tecnológicos, é um exemplo paradigmático desse encontro permanente e gerador de influências e interligação cultural. As alterações sociais podem ser provocadas por um choque tecnológico, com as consequentes alterações sociais decorrentes deste facto. A questão do poder será, certamente, muito menos unânime.

¹⁷ Detalhe da evolução histórica deste conceito em Cûche (2003)

Partindo da abordagem de Foucault (1971), os significados são produzidos através da representação, mas as relações de poder também desempenham um papel importante na criação de significados. Isto é, o *discurso* elabora uma determinada representação, que produz um tipo de conhecimento sobre um determinado assunto – assim, o discurso ao assumir-se como verdadeiro estabelece fronteiras dentro das quais os significados partilhados são construídos, através de um determinado sistema de representação. Esta característica é intrínseca ao estatuto do poder, que delimita a caracterização da verdade num espaço, dentro do qual são estabelecidos os sistemas representativos que estão na origem dos significados colectivos.

A noção de poder é central para compreender os mecanismos de estruturação social – o exemplo das castas na Índia representa justamente isto: o poder elabora um discurso social (histórico-religioso), estabelecendo os limites dentro dos quais se cria a representação (sistema social de castas) que está na origem dos significados (estatuto inferior de algumas castas, caso dos intocáveis). No entanto, Foucault considera que o poder não apresenta apenas esta lógica linear do tipo topo/base, antes estando disseminado por vários discursos em diferentes dimensões. Assim, vários agentes sociais assumem o papel de agente central, independentemente do seu lugar na estrutura de classes da sociedade, o que significa que esta noção de poder não pode ser interpretada através de um esquema dialéctico do tipo opressor/oprimido com reflexos sociais, mas como um fenómeno transversal à social, que edifica as relações sociais quotidianas.

No entanto, ao definirmos três grupos de factores com impacte directo no processo de transformação cultural, temos de ter em conta que, por um lado, não existem apenas duas culturas (A e B), mas uma miríade delas, que vão aumentando à medida que refinamos a escala de observação e, por outro lado, os

factores de mudança são representativos de grupos de fenómenos que se inter cruzam, estando em interacção entre si. Este processo é muito complexo, envolvendo inúmeros factores ligados entre si e organizados numa rede de culturas. Dada a extrema complexidade do fenómeno em causa, não podemos esperar prever, com fiabilidade, qual o resultado de um processo de transformação cultural.

Em síntese, a cultura pode ser definida como as relações com significado que são construídas dentro de um determinado grupo e que se estendem a outros grupos (fisicamente próximos ou distantes), através do estabelecimento de relações sociais hierarquicamente diferentes. Assim apresentada, a cultura assume características dinâmicas cujas mutações são induzidas essencialmente por factores de cariz exógeno, resultantes de processos de aculturação influenciados directamente pelo estabelecimento de relações de poder que surgem da hierarquia social e que influenciam o seu reconhecimento.

3.2 Perspectivas culturais no processo de desenvolvimento


Se atentarmos na noção de cultura de acordo com o conceito de Stuart Hall, que é apresentada como sendo as práticas que não são geneticamente programadas, mas que envolvem significados e valores que necessitam de ser interpretados por outros num contexto social (Hall 2003:3), apercebemo-nos claramente que a noção de desenvolvimento é ela própria condicionada pela perspectiva cultural – pela interpretação de certos significados e valores. Nesta medida, a conceptualização teórica do fenómeno cultural gera abordagens distintas. Segundo Vijayendra Rao e Michael Walton, neste domínio podemos

identificar duas visões extremas que tendem a dominar a retórica cultural: uma hipermodernista e outra, crítica do próprio processo de desenvolvimento (Rao and Walton, 2004), ou pós-desenvolvimentista¹⁸.

A visão hipermodernista, defende que a cultura é um dos aspectos mais importantes no processo de desenvolvimento de uma sociedade, devendo, portanto, ser considerada um fenómeno que deve ser alterado ou potenciado, consoante seja anti-desenvolvimento ou pró-desenvolvimento. David Landes sintetiza este conceito: “o sucesso económico no pós-guerra do Japão e da Alemanha era previsível tomando em consideração a cultura” (Landes 2000: 3), embora reconheça que não pode ser desligado do factor económico. A lógica subjacente é a de um conceito de modernidade, resultante de uma cultura existente num determinado bloco geográfico do planeta – o mundo ocidental – que é mais propícia ao desenvolvimento económico que as restantes. Assim, o desafio do desenvolvimento passa pela reforma das culturas resistentes, de forma a poder desenvolver-se uma sociedade capitalista moderna.

Por seu turno, a visão pós-desenvolvimentista, é uma visão relativista do campo cultural, que defende que os conceitos de terceiro mundo e de desenvolvimento são eles próprios uma representação de poder, criados através do discurso do desenvolvimento – o terceiro mundo é uma criação ocidental

¹⁸ A atribuição das notações de hipermodernismo e pós-desenvolvimentista são apresentadas por Rao and Walton (2004). Quanto à primeira, os autores colocam o acento tónico no facto de esta concepção cultural defender o problema do desenvolvimento é, essencialmente, um problema cultural, que se resolve se forem adoptados mecanismos de transformação cultural, que conduzam à modernidade – que existe hoje em dia no denominado “Mundo Ocidental”, que se apresenta como um conceito essencialmente cultural – nomeadamente em termos religiosos. O pós-desenvolvimentismo é uma escola de pensamento que encara o desenvolvimento como uma consequência do próprio processo de desenvolvimento, isto é, o subdesenvolvimento é um conceito criado pelos países ricos e que resulta da interpretação que estes fazem do que é o desenvolvimento (à sua imagem). Assim, o pós-desenvolvimentismo procura colocar-se a si próprio para além do desenvolvimento, que considera um processo de neocolonialismo, e interpretar a realidade dos vários países de acordo com as suas especificidades culturais, sociais e políticas. Ambos os conceitos estão nas respectivas fronteiras da análise, com o primeiro a enfatizar que o modernismo, representado pelo Ocidente conceptual, é a solução para o desenvolvimento; enquanto que o segundo assume que tudo é absolutamente relativo.



estereotipada que alimenta toda uma indústria (do desenvolvimento), e que visa incutir nestas regiões o desejo de atingir o nível do “rico ocidente”. Para Arturo Escobar, o desenvolvimento é um discurso que cria um espaço no qual só certas coisas (discursos) podem ser ditas ou imaginadas (Escobar 1995). Uma delas é o conceito de subdesenvolvimento e terceiro mundo, que, segundo Escobar, foi criado como forma de perpetuação de uma situação de controlo sobre estes países – a modernidade surge assim como um instrumento através do qual foi construída a ideia, entretanto assimilada pelos habitantes destes espaços, de que são inferiores, subdesenvolvidos e ignorantes – assente numa homogeneização social, cultural e histórica (“a complexidade e diversidade dos povos do terceiro mundo é apagada, levando a que um desalojado da Cidade do México, um camponês do Nepal ou um nómada Tuaregue sejam equivalentes entre si como subdesenvolvidos e pobres” (Escobar 1997: 92/93)).

Esta ideia de homogeneização social e ambiental também é usada por Marshall Berman, que apresenta o desenvolvimento como um processo faustiano, que visa alterar e transformar morais, economias, sociedades e culturas, mas que, tal como o Fausto de Goethe, esta intenção tem provocado uma miséria generalizada – esta é a miséria do desenvolvimento (Berman 1998). Outros, como Teodor Shanin e Ivan Illich, privilegiam a motivação política da ideia de desenvolvimento/subdesenvolvimento, sendo que para o primeiro o progresso trata-se de um conceito ocidental, que cataloga as sociedades de forma errada, na medida em que deveriam ser concebidos modelos particulares de progresso, mais adequados à história e culturas dos respectivos países (Shanin 1997). Já Illich defende uma posição bastante mais radical, assumindo que o subdesenvolvimento é patrocinado pelos países ricos, através da criação artificial de necessidades por via de padrões de vida desejáveis e de expectativas futuras,

que beneficiam exclusivamente as indústrias exportadoras dos países ricos (Illich 1997).

A corrente pós-modernista, nas suas múltiplas vertentes, caracteriza-se pela desconfiança (e até mesmo negação) relativamente à forma como o processo de desenvolvimento é conduzido pelos países doadores e pelas organizações multilaterais. Em oposição à visão hipermodernista, estes autores realçam o papel da realidade local (em termos sociais, económicos e políticos), na qual deve ser alicerçado o processo de desenvolvimento, em detrimento da “importação” de modelos ocidentais, que se têm provado inadequados.¹⁹

3.2.1 Comentários críticos a ambas as teses

Tal como Rao e Walt (2004) referiram, ambas as abordagens são extremas, colocando-se em campos antagónicos sobre o impacto da cultura no processo de desenvolvimento. De seguida serão comentados criticamente os eixos centrais das abordagens apresentadas.

3.2.1.1 Visão hipermodernista

Esta concepção levanta duas questões que estão inter-relacionadas: a primeira prende-se com a definição de blocos civilizacionais (I) – uma determinada região é apresentada como tendo determinadas características culturais que

¹⁹ Para um conhecimento mais pormenorizado da corrente pós-desenvolvimentista, ver Rahnema, Majid e Bawtree, Victoria (ed.) (1997) *The Post-Development Reader*.

podem ser facilmente caracterizadas²⁰ – e a outra, (II) com a definição de sociedade tradicional e sociedade moderna.

Quanto à primeira questão, que se prende com a catalogação de blocos de forma homogénea, o problema reside em saber se de facto podemos definir blocos, regiões ou países do ponto de vista civilizacional. Uma primeira constatação é a de que os países não são culturalmente homogéneos. Segundo o Relatório do Desenvolvimento Humano de 2004 a maioria dos países é culturalmente diversificada – “os quase 200 países do mundo incluem cerca de 5000 grupos étnicos” (Relatório do Desenvolvimento Humano 2004: 27) – pelo que será extremamente difícil identificar seriamente um bloco cultural homogéneo constituído por (um ou mais) países. Até em cidades, onde aparentemente seria fácil definir um padrão cultural predominante, este processo se complica quando detalhamos a análise – “em Toronto, 44% da população nasceu fora do Canadá” (Relatório do Desenvolvimento Humano 2004: 28).

Samuel Huntington, no seu trabalho *O Choque de Civilizações* (Huntington 1993), defende que uma civilização pode ser caracterizada por elementos de cariz objectivo e por um factor subjectivo. Os primeiros podem ser apresentados como a língua, história, religião, costumes e instituições; enquanto que o outro se prende com a identificação com uma dada civilização por parte das pessoas que compõem um grupo. Para Huntington, o Mundo encontra-se dividido em 7 ou 8 grandes civilizações (Ocidental, Confuciana, Japonesa, Islâmica, Indu, Eslava-Ortodoxa, Latino Americana e possivelmente a Africana), com a religião a desempenhar um papel fulcral na definição das diferenças entre civilizações. A consciência de pertença a uma dada civilização aumenta com as crescentes

²⁰ Um bom exemplo é o texto de Daniel Etonga-Manguelle, no qual se defende que a África Sub-Sahariana, apesar do vasto conjunto de sub culturas, apresenta valores, atitudes e instituições comuns a todo o sub continente (Etonga-Manguelle 2000: 67).

interacções civilizacionais, sendo a religião uma forma de manter os laços com o seu local de origem, e a lenta mutabilidade cultural relativamente aos aspectos de cariz político e económico contribui para a construção de relações de pertença indissociáveis da civilização.

Esta forma de apresentar a divisão “civilizacional” por blocos obedece a um conceito de catalogação do “outro” em antítese a “nós”. Edward Said utilizou o processo de desconstrução de Foucault (1971) para descodificar o conceito de Oriente. Na sua obra de referência *Orientalismo*, Said (2004) defende que o Oriente é um discurso resultante de práticas sociais e culturais coloniais – a apresentação de um certo Oriente desumanizado ao público ocidental – que pretende edificar uma separação entre “eles” e “nós”. Utilizando este prisma de análise, a concepção civilizacional é também ela um discurso de representação que apresenta “eles” e “nós” de forma separada, embora com uma alteração substancial – o tipo de discurso desenvolvido por Huntington, não só marca uma diferença, como assume uma grandeza moral e material do “mundo ocidental” sobre os restantes blocos, oferecendo-a a “eles” – a questão do subdesenvolvimento passa a ser encarada como resultante da escolha que certos blocos civilizacionais fazem e que pode ser alterada caso adoptem os “valores ocidentais”. Por outro lado, a catalogação de Huntington parece assumir intrinsecamente uma imutabilidade cultural, que é reforçada pelo contacto com o outro – esta abordagem é bastante polémica, já que actualmente se considera que o fenómeno cultural é mutável²¹.

²¹ Vários autores citados defendem uma perspectiva diferente. Por exemplo, Amartya Sen considera que a cultura não é uma estrutura imóvel nem isolada, evoluindo ao longo do tempo e através do contacto com outras culturas (Sen 2004).

Os factores objectivos apresentados por Huntington obedecem a uma catalogação de ordem subjectiva, na medida em que encontramos fragmentos de todos eles em todos os blocos: as línguas dos países ocidentais são diferentes e algumas têm raízes diferentes (um bom exemplo é o mistério da origem da língua basca); os japoneses e os Indus têm laços de história comuns com os portugueses por um período de tempo considerável, tal como os países da América Latina têm histórias comuns com os países do ocidente e dissociadas da dos EUA; a religião, embora apresentando raízes comuns, tem diversas interpretações e rituais (p.e. Sunismo e Xiismo, com a sua história comum marcada por ódio e violência); as instituições, nomeadamente a laicização do Estado e a divisão de poderes, são comuns a vários países pertencentes a vários blocos.

Assim, a divisão “civilizacional”, contraria a lógica das culturas enquanto processos dinâmicos, que se alteram e evoluem de várias formas, nomeadamente através do contacto entre si, e esquece a complexidade das relações que se estabelece dentro dos espaços definidos²².

A **segunda** questão prende-se com a definição modernidade e tradicionalismo. O espaço moderno ou culturalmente moderno, no sentido pró-desenvolvimentista, é apresentado como o mundo “ocidental”, nomeadamente aquele concebido pelo calvinismo²³, caracterizado pelo individualismo, empreendedorismo, racionalismo metodológico e prossecução do lucro. Este espaço moderno, onde a crescente complexidade conduziu à substituição da troca

²²Toda a argumentação de Huntington conduz a uma divisão mais subtil, na verdade não estamos perante “o ocidente e o resto”, mas sim entre o Islão e o ocidente: toda a argumentação é construída no sentido de identificar elementos civilizacionais caracterizadores que definam a “civilização ocidental” pela positiva e a “civilização islâmica” pela negativa. Esta análise ultrapassa o âmbito deste trabalho.

²³ A primeira referência ao calvinismo enquanto factor cultural determinante foi apresentada por Max Weber, no seu trabalho *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*. Nessa obra o autor procurava identificar factores sociológicos determinantes para o sucesso do capitalismo nos países calvinistas e não fornecer um modelo de aplicação universal (Weber 1958).

individual pela troca institucionalizada de larga escala, caracteriza-se pelo primado da liberdade individual em detrimento do conceito colectivo, numa sociedade com instituições formais sólidas, onde são garantidos os direitos de propriedade e a iniciativa privada é incentivada.

No entanto, podemos identificar duas questões fundamentais:

A primeira questão coloca-se ao nível micro, no sentido de que os Estados devem ser entendidos como espaços onde coexistem diversas realidades e diversos actores, em vez de espaços com padrões homogéneos facilmente catalogáveis. O exemplo de espaços de pobreza dentro de países apresentados como ricos em termos agregados, é uma forma de entendermos a coexistência de vários espaços económicos, mas poderiam ser enumeradas mais características, como a religião, a história, entre outros. Considerando a distribuição da riqueza nos Estados Unidos da América (EUA), constata-se a existência de um espaço que apresenta diversos perfis culturais e económicos, no qual a minoria mais expressiva – os afro-americanos – vive numa realidade paralela. Isto é, este grupo, apesar dos grandes progressos realizados nos últimos 20 anos, continua a apresentar indicadores sócio económicos inferiores aos dos seus concidadãos de cor branca²⁴ (Relatório do Desenvolvimento Humano 2004 e Income, Poverty and

24

Registos sobre a igualdade EUA	Cerca de 1980		Cerca de 2000	
	Branco	Negro	Branco	Negro
Esperança de vida (anos)	74,4	68,1	77,7	72,2
Óbitos maternos (por mil nascimentos)	6,7	21,5	5,1	17,1
Taxa de mortalidade infantil (por mil nascimentos)	10,9	22,2	5,2	14
População abaixo da linha de pobreza (%)	10,2	32,5	9,5	22,5
Taxa de desemprego (16 anos e mais velhos)	6,3	14,3	3,5	7,6
Taxa de desemprego (16 a 19 anos)	15,5	38,5	11,4	24,5

Relatório do Desenvolvimento Humano 2004: 71

Segundo o relatório sobre a pobreza nos EUA, em 2003 as famílias negras detinham um rendimento médio real mais de 30% abaixo da média nacional, enquanto que as famílias hispánicas detinham um rendimento médio real cerca de 24% abaixo da média nacional. Em

Health Insurance Coverage in the United States: 2003, 2004). Este tipo de dados poderia ser apresentado para vários países ou regiões, constatando-se que para além da caracterização homogénea que é transmitida pelos grandes agregados macroeconómicos existem grupos que vivem da realidade que caracteriza genericamente o país, ou seja, dentro de um país podem coexistir várias zonas distintas. Aplicando a concepção da cultura enquanto espaço construído, podemos interpretar as nações como “espaços imaginados” (Schech e Haggis 2000:113), que assentam na “criação” de um espaço dominante que o discurso de poder generaliza, no sentido da homogeneização de todo o local²⁵. Mesmo em países catalogados como pobres, existem espaços de modernidade, cujas características são diferentes das do espaço nacional onde se inserem, como na China, com as suas populações heterogéneas: a rural e a urbana; ou a litoral, central e ocidental (Yao 1999; Gustafsson e Shi 1998)²⁶.

A **segunda** questão, de cariz macro, prende-se com a definição global de modernidade e tradição. A noção de modernidade (na sua conotação desenvolvimentista) evoluiu ao longo dos tempos de forma reactiva, adaptando-se às circunstâncias do desenvolvimento de certos países, começando por enfatizar

termos per capita, os indivíduos negros continuam com um hiato de 32% face à média nacional, enquanto que nos hispânicos este hiato cresce para 42%. Em termos de pobreza, constata-se que os EUA têm cerca de 12,5% da sua população a viver na pobreza, enquanto que em termos étnicos, 24,4% dos negros e 22,5% dos hispânicos são pobres. A divisão da pobreza também pode ser analisada em termos regionais e locais, constatando-se que a pobreza no Sul (14,1%) é claramente superior à do *Midwest* (10,7%), e que nas cidades centrais mais de 17% da população vive na pobreza enquanto que nos subúrbios (cidades não centrais) esta razão decresce para 9,1% (Income, Poverty, and Health Insurance Coverage in the United States: 2003, 2004).

²⁵ Avner Greif refere que “tem-se tornado cada vez mais aceite que as identidades são construídas e não dadas” (Greif e Laitin 2004:28). Outro exemplo interessante é apresentado por Luciano Baracco (2004), no qual o autor defende que a “cruzada literária” nicaraguense, para além das suas motivações pedagógicas e políticas, construir o enquadramento teórico para a construção de uma “identificação nacional no sentido moderno. Um dos seus obreiros, o Ministro da Educação nicaraguense, Carlos Cardenal, refere que a cruzada criou uma “nova consciência cultural, análoga ao imaginário nacional” (Baracco 2004: 346), através da criação de um conceito de povo que se identificava com este conceito.

²⁶ Os dados apresentados por Yao permitem constatar que em 1995 o PIB per capita de Xangai era cerca de 10 vezes o da província de Guizhou (Yao 1999: 108).

os factores culturais calvinistas, para de seguida os alargar aos “valores ocidentais” e posteriormente considerar também os “valores asiáticos” como modernos²⁷. A definição de modernidade e a concepção que defende que o desenvolvimento deve provocar uma mudança cultural no sentido dos “valores ocidentais” não parecem apresentar muita consistência, na medida em que os únicos países que nos últimos 50 anos apresentaram um crescimento sustentado nos indicadores de desenvolvimento foram os países asiáticos, que não adoptaram um conceito de modernidade decalcado do conceito “ocidental”, optando por um processo de desenvolvimento que se alicerçou em especificidades locais, o qual, segundo alguns autores, foi em parte construído através de um discurso que criou uma noção cultural e uma identidade próprias²⁸.

Em síntese, as abordagens assentes na homogeneidade cultural, quer na perspectiva regional, quer na perspectiva nacional, parecerem apresentar algumas limitações, na medida em que pretendem decalcar em outros espaços o modelo de desenvolvimento “ocidental”, sugerindo que a modificação da cultura tradicional é um importante instrumento nesse sentido. Na verdade, o próprio conceito de “sociedade ocidental” é difícil de definir objectivamente, já que tem vindo a evoluir ao longo do tempo, parecendo apresentar um certo grau de reactividade, que à *posteriori* vai sendo adaptado à realidade que a precede. Por outro lado, esta “intervenção cultural”, ao debruçar-se homogeneamente sobre países, esquece as diferentes realidades que existem em cada região – no caso de um país como a Índia, que se encontra na 127ª posição em termos de indicador de desenvolvimento humano, atrás de Marrocos e da Namíbia (Relatório do

²⁷ Ver ? Sen (2004), *How does Culture Matter*, pp. 48 e 49.

²⁸ Sobre a industrialização da Coreia do Sul ver Amsden (1989), *Asia's Next Giant* de Alice e sobre o desenvolvimento de outros Países Asiáticos ver Amsden (2001), *The Rise of the Rest: Chalanges to the West From the Late-Industrializing Economies*.

Desenvolvimento Humano: 2004), coexistem dentro de do seu espaço nacional realidades tão distintas como a pobreza extrema e a tecnologia de ponta

3.2.1.2 Visão pós-desenvolvimentista

Uma das principais críticas que se pode endereçar à tese pós-desenvolvimentista assenta na forma como esta se debruça sobre a essência do processo de desenvolvimento, já que se centra na forma e não no conteúdo, isto é, a análise central incide sobre a forma como o desenvolvimento tem sido conduzido e não sobre o que se pretende com o desenvolvimento. Parece evidente que os dados sobre fome, pobreza, mortalidade, saúde pública, literacia, revelam características de países ou regiões que não podem ser negados, impondo a urgência de medidas que visem minimizar os seus efeitos nos seres humanos que habitam esses espaços. A universalidade dos direitos humanos, em oposição ao relativismo cultural, exige que nos debrucemos sobre as questões do desenvolvimento e que lhe apresentemos respostas.

De facto, os direitos humanos visam proporcionar a todos os Homens um modo de vida digno, através de 7 tipos de direitos – civis, políticos, perante a lei, de expressão, igualdade de oportunidades, bem-estar material e direitos culturais – garantidos em 30 artigos. A actual Declaração Universal dos Direitos Humanos aprovada em 1948 pela ONU é uma evolução da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, gerada pela Revolução Francesa de 1789 e consagrada na constituição francesa de 1791.

Existe hoje em dia um debate sobre o universalismo/particularismo dos DH que tem por base uma concepção teórica pós-desenvolvimentista, sendo-lhes

endereçada como crítica principal o facto de os direitos humanos serem uma forma de expansão e de colonialismo cultural. Autores como Mohan e Holland (2001) e Evans (1997a), defendem que a sua adopção à teoria do desenvolvimento deve ser flexibilizada, de forma a respeitar os costumes e tradições locais.

O presente trabalho considera que a Declaração Universal dos Direitos Humanos procura garantir a todos os seres humanos um modo de vida digno, através do qual se posam emancipar individualmente e socialmente, fazendo sentido e todos os contextos e épocas históricas, pelo que deve ser considerada como a melhor aproximação (e definição) do quais os fins e os meios do desenvolvimento.

Assim, importa considerar dois factores em defesa da universalidade e inalienabilidade dos DH:

O **primeiro** é prende-se com o facto de a Declaração Universal dos Direitos Humanos ser constituída por 30 artigos que consagram um leque alargado de direitos, desde os políticos, aos económicos, o que leva a que nenhum país os garanta integralmente no seu território²⁹. Esta constatação revela que este debate se reveste de subtis considerações políticas, já que o que os relativistas contestam é o enfoque que os agentes do desenvolvimento colocam nos direitos civis e políticos em detrimento dos restantes direitos, nomeadamente os económicos.

O **segundo** ponto é que os DH, garantidos através da Declaração Universal dos Direitos Humanos, são do interesse de todos os seres humanos. Como referia Amartya Sen “o desenvolvimento é o reconhecimento básico de que a liberdade é simultaneamente o objectivo central do desenvolvimento e o seu principal meio”, na medida em que “a capacidade actual de atingir algo é determinada por

²⁹ Schech e Harris (2000)

oportunidades económicas, liberdades políticas, facilidades sociais e condições como saúde, educação e cultura” (Sen 2000: 506/7). Lendo os 30 artigos, apercebemo-nos que é justamente isto que está em causa – a garantia de um conjunto de liberdades e direitos que constituem, simultaneamente, o fim e os meios para atingir o desenvolvimento nas suas múltiplas vertentes.

Assim, a cultura desempenha um papel central na teoria do desenvolvimento, sendo abordada de diferentes formas, quer como restrição ao desenvolvimento que é necessário alterar, quer como fenómeno intrínseco a países e regiões, pelo que deve ser mantida e respeitada. Ambas as abordagens marcam as fronteiras relativamente a esta temática. No entanto, podemos retirar elementos interessantes de ambas, optando por um posicionamento mais moderado.

Em primeiro lugar, ao nível macro, a cultura não pode ser interpretada como um fardo que é preciso mudar, mas como um activo precioso que deve ser aproveitado e maximizado. O desenvolvimento dos países da Ásia apontou nesse sentido, com excelentes resultados. Por outro lado, a cultura é um processo dinâmico que sofre modificações ao longo do tempo, induzidas por três tipos de factores: externos, internos e de poder, que se influenciam entre si, contribuindo para uma evolução das preferências e das relações de poder estabelecidas. Como defende Aijun Appadurai, a cultura não é um ente estático, sendo o trânsito e a osmose a regra e não a excepção: as culturas não são ilhas conceptuais (Appadurai 2004a).

Em segundo lugar, ao nível micro, em países caracterizados pelo afastamento do Estado (em sentido lato) a abordagem comunitária permite compreender melhor alguns problemas e otimizar estratégias comunais, através de esquemas de desenvolvimento participativo. No entanto, a comunidade não

deve ser encarada como um espaço autónomo, distante e desligado do espaço nacional, no qual são desenhadas políticas locais, antes o desenvolvimento com base local tem de ser um processo dialogantes, tanto horizontalmente (com as outras comunidades), como verticalmente (com o Estado central, numa óptica nacional).

Em terceiro lugar, os direitos humanos devem ser sempre encarados como o princípio e o fim do processo de desenvolvimento. Como Amartya Sen tem vindo a defender, o homem deve ser o objecto central do desenvolvimento (Sen 1997, 2001, 2003), transmitindo aos direitos humanos uma dimensão humanista de cariz absoluto que deve estar sempre presente.

3.3 O enfoque cultural na problemática institucional

Conforme já referido, a Nova Economia Institucional interpreta o desenvolvimento como um processo de transformação institucional. Se considerarmos as instituições para além de simples restrições ao comportamento dos agentes, mas numa perspectiva sistémica, como órgão das sociedades que evoluem ao longo do tempo, influenciando e sendo influenciadas pelos processo de mudança, a mudança institucional está intimamente ligada à mudança cultural. Considerando que as instituições podem ser divididas entre formais e informais (Norh 1990), podemos pensar que a mudança institucional pode ser induzida através de um choque institucional exógeno (alteração das instituições formais), indutor de um processo de desenvolvimento, ou considerar que será através de uma evolução endógena (evolução das instituições informais) que esse mesmo processo será induzido.

A cultura desempenha um papel central para a interpretação e compreensão do desenvolvimento enquanto processo de transformação institucional. Este processo de desenvolvimento deve ser encarado numa perspectiva institucional sistémica³⁰ ao nível local/global, tendo sempre por base o Homem como objecto absoluto deste processo. Isto é, o desenvolvimento deverá:

1. Assentar no **reforço do papel do Estado** (que não deve ser confundido com reforço da sua intervenção na economia), através da edificação de um edifício institucional formal forte através duma combinação complexa de factores de legitimação (política), aprendizagem social e poder coercivo (Evans 2004);
2. Descentralizar, através de formalização de instituições informais locais, como sejam os **processos de desenvolvimento comunitários**, tendo por base as culturas autóctones e os seus conhecimentos. No entanto, esta formalização das instituições informais deverá ser sempre efectuada dentro da órbita institucional central – ao nível do Estado central;
3. Fortalecimento (ou edificação) de instituições que garantam a **cidadania e a participação colectiva** da população e das comunidades na escolha das suas preferências.

Estes três pontos estabelecem as bases do que é apresentado como Desenvolvimento Institucional Dialogante (DID), que apresenta características sistémicas, quer ao nível do central/local, quer em termos de evolução/tradição cultural, sempre circunscrito por um factor político absoluto: o Homem e os direitos humanos. Esta perspectiva pressupõe que o desenvolvimento é um processo cuja

³⁰ Hodson (1994) desenvolveu a abordagem sistémica e holística na teoria económica institucionalista.

trajectória depende, quer da transformação institucional que é induzida na sociedade (I), quer da evolução institucional que resulta das características culturais idiossincráticas (II).

3.3.1 Reforço do papel do Estado

As instituições existentes num dado país ou sociedade não são necessariamente eficientes (North e Thomas 1973, North 1990; Greif 1994, 2000 e Greif e Laitin 2004), ou mesmo quando são eficientes num determinado período podem não manter essa eficiência ao longo do tempo, tornando-se num obstáculo ao desenvolvimento (Greif 1994, Greif e Laitin 2004 e Kuran 2003). Conforme referido por North, as organizações adaptam-se ao ambiente institucional que as envolve, procurando maximizar os seus interesses (North 1990), o que no caso das instituições serem fortes é coincidente com o bem-estar social e no caso das instituições serem fracas, é contrário ao desenvolvimento social.

O estudo da história permite-nos retirar algumas conclusões sobre este facto. Os trabalhos de Avner Greif sobre a sustentabilidade institucional e as instituições auto-protectoras (*self reinforcing*) e as instituições auto-destrutivas (*self undermining*) (Greif 1989, 1994, 2000 e Greif e Laitin 2004) são particularmente interessantes por apresentarem uma perspectiva dinâmica do processo de transformação institucional. Este autor considera que as instituições são uma parte integrante do processo social, político e cultural e não apenas o seu reflexo, pelo que, para resolver problemas semelhantes, podem emergir diferentes instituições em diferentes sociedades. De acordo com esta perspectiva, existe um pressuposto básico comum a todas as instituições, que é assegurar a realização da transacção

(de forma mais ou menos eficiente) – só se realiza uma troca se à priori se souber que o contrato estabelecido vai ser respeitado à posteriori³¹.

Através da análise da evolução histórica das cidades de Veneza e Génova, Greif defende que diferentes instituições criadas para um mesmo fim apresentam características diferentes e conduziram a resultados diferentes porque os processos sociais, políticos, culturais e económicos nas duas cidades eram diferentes. Considerando a instituição regime político em ambas as cidades no séc XII, Greif e Laitin (2004) constataam que inicialmente existia uma organização política semelhante em Veneza e Génova, ou seja o governo a cargo de uma oligarquia, com as instituições de ambas as cidades a induzirem cooperação entre os vários clãs, gerando prosperidade económica e estabilidade política. Mas a partir de certa altura, o rumo que as duas cidades tomaram bifurca-se, com Veneza a manter uma trajectória de crescimento sustentado, enquanto que Génova caiu no caos político, o que motivou seu colapso económico. Os desfechos diferentes foram motivados pela adopção de instituições formais com características intrínsecas diferentes: as de Veneza eram auto-protectoras e as de Génova eram auto-destrutivas³².

As instituições genovesas (o *Consulado* e a *Podestá*, introduzida em 1194 pelo Imperador alemão, Frederico Barbaruiva) assentaram primeiro num equilíbrio dissuasor, que era indirectamente alicerçado no reforço do poder dos clãs (Greif 1994 e Greif e Laitin 2004), enquanto que as instituições venezianas (o Ducado e o

³¹ Nas sociedades menos desenvolvidas, são instituições informais, como a confiança e o capital social que desempenham este papel.

³² Greif e Laitin (2004) definem uma instituição como auto-protectora, quando gera um conjunto de mecanismos que mantêm o seu estado constante. Uma instituição é auto-destrutiva quando gera as sementes que conduzem à sua mudança. A interpretação teórica destas definições, não é constante, já que depende da eficiência social da instituição em causa, isto é, os autores apresentam também o exemplo da instituição estruturas de clivagem na Nigéria e na Estónia (socialmente ineficiente), ilustrando que esta instituição era auto-protectora na Nigéria, perpetuando uma situação de clivagem étnica, o que não aconteceu na Estónia, por essa instituição nesse espaço apresentar características auto-destrutivas.

Doge) incentivaram o papel da cidadania (a ligação política à cidade, em detrimento da ligação “étnica” ao clã) e uma forma de distribuição da riqueza mais equitativa.

No mesmo sentido, Timur Kuran partindo desta abordagem teórica, procura explicar o declínio comercial islâmico, mais precisamente do Médio Oriente, na alta Idade Média (Kuran 2003). A partir do séc XIII, o Médio Oriente perdeu uma muito do seu peso comercial no mar Mediterrâneo para os mercadores italianos, o que terá ficado a dever-se ao imobilismo da infra-estrutura institucional comercial dessa região – na mesma altura os europeus desenvolviam instituições comerciais modernas, mais adaptadas às exigências da crescente complexidade do Mundo. Kuran defende que este problema assentou essencialmente em duas leis (regras formais) que devido à sua rigidez e imobilismo não se adaptaram aos tempos modernos: o sistema de hereditariedade e a Lei das Parcerias

No período inicial de formação da Lei Islâmica, esta adaptou-se muito bem às condições económicas existentes, tendo mesmo sido adoptada por outras regiões. No entanto, o sistema de hereditariedade islâmico não previa a primogénito, elaborando detalhadamente sobre as regras e destinatários de uma herança; por outro lado, a Lei das Parcerias não previa a conferência de personalidade jurídica às sociedades comerciais, pelo que terminada a operação para a qual a parceria tinha sido montada, ou falecido um sócio, a parceria teria de ser desfeita e o capital repartido pelos sócios.

Ambas as leis evitaram o estabelecimento de contratos de longo prazo, não criando incentivos ao desenvolvimento de um sistema bancário moderno e promovendo o pequeno negócio familiar. A solução para este problema só surgiu no séc XIX, com a introdução de profundas reformas legislativas de cariz europeu.

Os exemplos apresentados ilustram situações em que as instituições, embora emergindo das próprias sociedades (Génova e Médio Oriente), não criaram as condições para a evolução da sociedade no sentido do desenvolvimento, ou seja, não são eficientes. No entanto, a indução da transformação institucional através de instituições testadas noutros contextos não parece ser a solução adequada. Os trabalhos de Agarwala e Darkhan (2001) e Assaad (1993) são apresentados como exemplo deste facto.

Num trabalho sobre o mercado de trabalho na Índia, Agarwala e Darkhan constatarem que a legislação laboral indiana era decalcada dos códigos laborais europeus, nomeadamente do trabalhismo inglês, com ampla protecção social e regalias sociais, criando uma instituição formal muito rígida e inflexível. Num país de 325 milhões de trabalhadores, a legislação laboral e o sistema de segurança tinham sido concebidos para um grupo intermédio de 22 milhões de trabalhadores (privados e cargos intermédios na função pública), que representava apenas 7% da oferta total de trabalho, excluindo o grupo mais pobre, o dos trabalhadores por conta própria e informais, que agrupo cerca de 300 milhões de pessoas, representando 92% do mercado (Agarwala e Darkhan 2001). A situação económica da Índia ainda não permitia uma legislação laboral tão abrangente e efectiva, o que acentuou a divisão elitista entre as classes privilegiadas e a maioria da população, perpetuando nas classes mais pobres um tipo de contratação laboral informal, que excluiu aos trabalhadores qualquer tipo de direitos.

Ragui Assaad, num estudo sobre o mercado de trabalho urbano no Egipto, chega às mesmas conclusões, constatando que a importação de modelos institucionais formais de países desenvolvidos resulta na criação de pequenas ilhas de trabalhadores protegidos, num mar de relações laborais casuais, fora dos regulamentos formais (Assaad 1993).

A concepção teórica que importa reter, é que a análise institucional têm que assentar numa abordagem dinâmica, já que as instituições, os indivíduos e as organizações estão permanentemente a influenciar-se uns aos outros. Assim, estamos perante uma perspectiva sistémica, na qual os parâmetros (organizações, a cultura, acção colectiva) influenciam as instituições e são influenciados por elas, mas também são influenciados entre si³³. Nesta abordagem, a evolução de uma sociedade (o desenvolvimento) é determinado quer pela evolução do ambiente institucional, quer pelo comportamento dos parâmetros.

O desenho institucional formal deve ser alicerçado nos parâmetros locais, mas deverá ser suficientemente flexível para se adaptar às necessidades evolutivas do processo de desenvolvimento, tendo sempre por base a prossecução de objectivos de equidade social e representação cívica. Os trabalhos de Agarwala e Darkhan e de Assaad, ilustram uma situação em que uma instituição formal, importada de outro contexto (social, económico e político), cria uma situação de bloqueio ao desenvolvimento, já que o hiato entre esta instituição formale o sistema social envolvente é de tal forma grande, que se criam as “ilhas de trabalhadores protegidos”, impedindo a protecção aos outros trabalhadores³⁴.

Recorde-se que a definição do processo cultural assenta numa construção de significados e num processo evolutivo. Assim, a abordagem dinâmica da evolução institucional reflecte um sistema social, caracterizado por instituições, organizações, factores culturais, políticos, entre outros, em permanente interacção entre si, produzindo um sistema complexo³⁵. A complexidade sistémica não nos

³³ Assumindo o papel de quasi-parâmetros.

³⁴ Estamos perante aquilo a que Peter Evans chamou “monocultura institucional”, ou seja, existe um padrão institucional que os países desenvolvidos já descobriram e que deve ser aplicado ao terceiro mundo, independentemente da cultura e das circunstâncias locais (Evans 2004).

³⁵ Adoptei a definição de sistema complexo de Bar-Yam (1997).

permite à partida saber qual o resultado final: isto é, tal como num processo cultural dinâmico em que à partida não posso prever qual a situação final, num processo de transformação institucional (logo de desenvolvimento), não posso prever qual o ponto de chegada. Os exemplos de Génova e Veneza ilustram que para resolver problemas semelhantes surgem instituições diferentes, que conduzem a resultados diferentes no longo prazo, inicialmente impossíveis de prever.

Daqui ressalta um problema essencial, que se prende com o desenho institucional. Se parece óbvio que as instituições devem ser elas próprias parte do sistema social existente, a questão dos resultados – do desenvolvimento – continua por resolver, já que num espaço complexo, a previsibilidade é diminuta. A resposta a esta questão depende do âmbito da sua formulação, isto é, depende da escala de análise (I), já que em termos de análise, a probabilidade de cometermos erros de previsão diminuiu à medida que diminuiu o número de parâmetros envolvidos, conduzindo-nos para o enfoque na abordagem local/comunitária. No entanto, a articulação sistémica requer que a noção de grande escala não se perca (II) – isto é a noção de comunidade não pode ser desligada do todo, nem as instituições (formais e informais) podem ser totalmente individualizadas (Mehta, Leach e Scoones 2004) – sendo fundamental envolver todos os cidadãos num processo participativo de escolha democrática de preferências, como preconizado por Evans (2004). Ambas as questões serão discutidas nos pontos seguintes, respectivamente.

³⁶ A este respeito, ver Chang e Evans (2004) sobre o processo de desenvolvimento coreano, no qual se refere que “a mudança institucional é um processo altamente complexo, envolvente interacções pluri-direccionais e subtis entre os objectivos (...) e as instituições existentes” (Chang e Evans 2004: 34).

3.3.2 Processos de desenvolvimento comunitários

Os processos de desenvolvimento baseados na comunidade não são novos. Mansuri e Rao, num trabalho recente elaboram um levantamento histórico destes processos, assinalando como bastante significativos o movimento cooperativo e as noções “ghandianas” de desenvolvimento de pequena escala e auto-estima surgidos nos anos 50. No entanto, só mais recentemente, mais concretamente a partir de meados dos anos 90, é que este tipo de desenvolvimento passou a estar na ordem do dia³⁷ (Mansuri e Rao 2004),

Em termos institucionais, a ideia base subjacente a este conceito é que o ambiente institucional formal criado pelo Estado pode ser incongruente com as instituições informais que guiam o comportamento das comunidades e, mesmo quando congruentes, podem ser incorrectamente aplicados e impostos. Como Broomley (citado por Cramb e Wills 1999) resumiu, cria-se uma dissonância institucional. Assim, motivado pelo insucesso do desenvolvimento dos anos 80, baseado no Estado central, o objecto do processo de desenvolvimento passa a ser a comunidade local (Khadiagala 2001). Acredita-se que a canalização de fluxos financeiros para as comunidades locais, promovendo o seu *empowerment*³⁸, é a forma mais adequada de combater a pobreza, permitindo circunscrever o Estado central, considerado uma fonte de ineficiências e oportunismo.

Em termos teóricos, as comunidades assumem o papel central, que dantes cabia ao Estado, pretendendo-se descodificar as instituições informais que

³⁷ O Relatório do Desenvolvimento Mundial de 2001, denominado Atacar a Pobreza, colocou o enfoque no desenvolvimento assente na comunidade. O montante total de fundos canalizados pelo Banco Mundial para este tipo de projectos, avaliados com base numa perspectiva conservadora, cresceu de 325 milhões de dólares em 1986 para 2 mil milhões de dólares em 2003 (Mansuri e Rao 2004).

³⁸ Enquanto forma de desenvolvimento alternativo, conforme definido por Friedman (1996).

comandam a sua vida quotidiana, para as formalizar, “invertendo a pirâmide do desenvolvimento” (Mansuri e Rao 2004: 17). Deste modo, as instituições comunitárias assumem elas próprias o papel central.

Esta ideia acarreta consigo um pressuposto teoricamente incorrecto: o de que as instituições existente ao nível local são sempre eficientes e promotoras de desenvolvimento. No entanto, como nos recorda North (1990), as instituições não são necessariamente eficientes (nem promotoras de desenvolvimento), nem a identidade cultural comunitária é idiossincrática, sendo antes construída (Greif e Laitin 2004) e estando em permanente evolução (Hall 2003). As instituições locais, quando fracas, são normalmente manipuladas pelas organizações detentoras do poder em seu benefício, o que conduz a um dilema identificado por Anita Abraham e Jean-Philippe Plateau: para o desenvolvimento local ter sucesso é necessário um Estado central forte, mas a necessidade de desenvolvimento é maior quando existe um Estado central fraco (Abraham e Plateau 2004).

A revisão de alguma literatura seleccionada³⁹ existente nesta área revela resultados mistos, embora seja praticamente unânime a referência à necessidade de um Estado central forte – no sentido de presença institucional. De seguida serão apresentados alguns exemplos que permitem constatar o desenvolvimento entendido exclusivamente nesta óptica enferma do mesmo defeito da visão exclusivamente macro: falta de compreensão do todo, ou seja falta de unidade sistémica.

Por exemplo, enquanto no caso da conservação de recursos naturais os resultados obtidos pela descentralização (enfoque comunitário) tendem a ser positivos, no caso da aplicação da justiça tendem a ser negativos. A explicação

³⁹ Com base no levantamento de Jütting (2003).

para este facto prende-se com a interpretação das instituições como um sistema social em sentido lato e não apenas através de um prisma económico, isto é, os benefícios da descentralização institucional são maiores quanto menor a complexidade sistémica envolvida: no caso da gestão comum de recursos naturais, a descentralização institucional é mais eficaz que o Estado, justamente porque reduz a complexidade da tarefa, enquanto que no caso da aplicação da justiça aumenta a sua complexidade, já que, entre outras, aumenta a complexidade das relações de poder estabelecidas ao nível local.

Abraham e Plateau (2004) estudaram dois processos de desenvolvimento comunitário, em Canhambaque (Guiné)⁴⁰ e Yalogo (Burkina Faso)⁴¹, constatando que em ambos os locais, após a implementação dos projectos de desenvolvimento, as pessoas tendem a comportar-se no novo ambiente institucional de acordo com normas e padrões que já existiam na sociedade, isto é, que as regras informais tradicionais imperam sobre as novas regras formais, nomeadamente as relações pessoais, os estatutos de poder e a autoridade tradicional. No entanto, os autores reconhecem que estamos perante duas situações extremas, caracterizadas por uma ligação ao exterior muito restrita, tratando-se de comunidades muito fechadas. Noutro exemplo, de uma sociedade mais aberta, na Nigéria, verifica-se que os projectos são utilizados pela elite económica existente, normalmente descendente da classe política dominante, que, pelo seu peso institucional, se tornam um agente indutor de mudança. No entanto,

⁴⁰ Em Canhambaque, o objectivo do projecto era o fornecimento de meios de produção e técnicas de pescas destinados a jovens dinâmicos. A estruturação de poder tradicional opôs-se, na medida em que não podia aceitar que os seus súbditos fossem melhor que ele. O projecto deparou-se com uma resistência colectiva passiva (Abraham e Plateau 2004).

⁴¹ Em Yalogo, o projecto assentava na melhoria do papel da mulher na sociedade, através da ajuda na aquisição de um moinho. O chefe local confiscou o moinho para o usar como um símbolo de poder e não como um instrumento de produção (Abraham e Plateau 2004).

neste caso emerge uma rede de clientelismo (do tipo patrão-cliente) que toma o lugar das antigas estruturas de poder.

Igoe (2003) debruçou-se sobre uma das consequências do processo de desenvolvimento baseado na comunidade, que pretende contornar o Estado central, que foi o surto de Organizações Não Governamentais criadas na Tanzânia nos anos 90. O autor caracteriza este processo, como uma resposta da oferta à procura, isto é, com o enfoque estrito na comunidade, a Organização Não Governamental local passou a ser o interlocutor entre os doadores e as comunidades, através das quais seriam canalizados os fluxos financeiros para os projectos – as Organizações Não Governamentais assumiam o papel de instituições formais representativas das comunidades. No entanto, sucedeu que estas organizações não eram uma emanção social, mas antes um produto artificial aproveitado pelas estruturas de poder existentes (quer ao nível local, quer ao nível nacional) para a manutenção do seu estatuto, tornando-se elas próprias num impedimento à mudança institucional que pretendiam promover. O facto de estarmos perante um Estado central fraco, e que os doadores pretendem contornar, promoveu ainda mais a sua fraqueza e o enfoque nas comunidades Massai⁴², tidas por democráticas, criou uma perpetuação da estrutura de dominação das massas pelas elites.

Khadiagala (2001) e McMillan e Woodruff (1999) centraram a sua atenção na formalização ao nível comunitário de sistemas de justiça informais.

A primeira autora, debruça-se sobre a descentralização do sistema judicial do Uganda levada a cabo pelo Presidente Museveni em 1988 com o intuito de adequar a justiça às normas (informais) comunitárias, flexibilizar a sua aplicação e

⁴² Igoe (2004) menciona que no caso dos Massai, a ideia da criação de instituições formais baseadas nas suas instituições informais, já tinha sido levada a cabo pela Administração Britânica no séc XIX.

reduzir custos processuais – criação de um sistema de *common law*. A concepção da comunidade enquanto espaço autónomo, desencrostado do global, possibilita a criação de formas de justiça populares, que ao invés de caminharem no sentido do respeito pelos direitos humanos, promovem a manutenção do *status quo*, perpetuando as estruturas de poder existentes: “os conselhos locais do Uganda também usavam a retórica do conceito de comunidade nas suas estratégias de exclusão e dominação” (Khadiagala 2001: 59). No local onde Khadiagala efectuou o seu estudo, o distrito de Kabala (Uganda), em termos económicos 85% dos trabalhadores dedicam-se a uma actividade agrícola de subsistência, enquanto que em termos sociais estamos perante uma sociedade patriarcal (embora tenha sido historicamente matriarcal). A constituição de 1995 garantiu direitos às mulheres, mas a ausência de uma reforma judicial impediu a sua aplicação prática. Os tribunais comunitários neste distrito, denominados Conselhos Locais, na falta de uma unidade judicial nacional, tornaram-se instrumentos de despotismo descentralizado, impedindo a aplicação da legislação nacional, uma vez mais enfatizando as estruturas de poder existentes.

McMillan e Woodruff (1999) estudaram o sistema informal de prevenção de disputas comerciais no Vietname. A reforma da economia vietnamita, levada a cabo nos anos 90, criou um clima económico de cariz liberal, mas não desenvolveu outras instituições formais, nomeadamente ao nível político e judicial. Desta forma, na ausência da imposição formal, foram desenvolvidas formas alternativas informais, que assentavam no capital social – reputação – validadas pela realização de múltiplas interacções que os membros estabelecem entre si. Este tipo de mecanismos, eficientes numa comunidade pequena, bloqueia o desenvolvimento da transacção alargada, aumentando o seu custo (Soto 2002), já que requer um investimento inicial avultado (como seja a investigação do parceiro

comercial) e não permite a criação de organizações comerciais de larga escala (ver trabalho de Kuran: 2003 sobre o declínio do poder económico do Médio oriente na Idade Média). No entanto, o estabelecimento destas relações sociais é um capital muito precioso que não deve ser destruído pelas instituições formais, que devem fornecer a infra-estrutura institucional que permita suprimir as falhas das instituições informais.

Neste sentido, um erro institucional frequente consiste na substituição completa das instituições informais tradicionais por novas instituições formais, supostamente mais adaptadas ao desenvolvimento e ao mundo moderno, destruindo estas formas de capital social⁴³. A proposta de microcrédito desenvolvida por Yunos (2002), formalizada através do estabelecimento do Banco Grameen, no Bangladesh, é particularmente interessante pela forma como contornou este problema: o empréstimo a grupos. Através deste sistema, por um lado são supridas formalmente as necessidades de crédito das pequenas comunidades e, por outro lado, são mantidos os laços de capital social informal, através da responsabilização do grupo (em detrimento do indivíduo). Em traços gerais, trata-se de um processo de “bricolage institucional” (Cleaver 2001)⁴⁴ que consistiu no desenho de uma instituição formal para solucionar um problema, aproveitando as instituições informais existentes.

A literatura apresenta também vários trabalhos sobre a gestão comunitária de recursos naturais, com as instituições informais comunitárias a tomarem o lugar

⁴³ Um exemplo nefasto deste processo é ilustrado por Kranton e Swamy (1998), que descrevem o processo de introdução de tribunais civis na Índia colonial, efectuada com o intuito de reduzir o custo da imposição dos contratos e estimular a entrada de novos agentes no mercado. No entanto, em 1875 em Bombaim, antes da introdução dos tribunais civis, os credores confiavam nos seus recursos para recuperar os empréstimos, estabelecendo-se importantes laços de capital social entre si. Com a introdução dos tribunais, os meios de recuperação aumentaram e ficaram mais baratos, o que destruiu o contrato social informal que se estabelecia entre credor e devedor. Em anos de crise agrícola, os agricultores perderam as suas terras para os credores motivando enormes tumultos.

⁴⁴ Que o define como um processo, através do qual os agentes sociais constroem/desenham novos arranjos institucionais, em resposta a situações de mudança.

das instituições formais, implementadas pelo poder central. Os estudos de Cramb e Wills (1990), Mazzucato e Niemeijer (2000) e Kozanayi (2002), ilustram exemplos neste domínio.

Cramb e Wills (1990) estudam o papel das instituições tradicionais no desenvolvimento rural, através do exemplo do povo Iban, que habita a região de Srawak, na Malásia. Para este povo que se dedica ao sector primário, a família é a unidade proprietária básica, enquanto que a comunidade (entre 5 a 50 famílias) é a unidade administrativa básica. Os Iban atravessaram vários períodos históricos, que reflectem perspectivas diferentes relativamente ao desenvolvimento: desde o período colonial, seguido da fase desenvolvimentista estatal até à fase do desenvolvimento comunitário. Depois de um período de modificação das formas tradicionais de cultivo e de propriedade, que motivaram alterações ao nível administrativo mas não produziram os efeitos pretendidos de desenvolvimento económico, o Estado malaio decidiu inflectir a sua estratégia e formalizar as instituições informais locais, adoptando como objecto a comunidade, em detrimento do indivíduo, o que favoreceu a coordenação e o desenvolvimento rural, quer em termos de produtividade, quer em termos de conservação.

Mazzucato e Niemeijer (2000), por seu turno, estudaram a conservação do solo e da água numa região oriental do Burkina Faso, aplicando a noção de economia cultural⁴⁵. Os autores concluem que a não existência de degradação dos solos, apesar da não utilização de técnicas de conservação modernas e da região se caracterizar por uma forte pressão demográfica, irregularidade meteorológica e forte intensidade de exploração, deve-se à qualidade das técnicas de conservação tradicionais utilizadas. Verifica-se que a tecnologia e os métodos de conservação

⁴⁵ Identificação de conceitos que edificam a economia local e aplicação destas noções para analisar as decisões dos agricultores relativamente ao uso das tecnologias de conservação do solo e da água.

usados assentam e reforçam as instituições informais comunitárias, nomeadamente as redes de capital social – o investimento em instituições informais aumentaram a produtividade agrícola, pelo que é uma forma indirecta de investimento em conservação.

Kozanayi (2002) estudaram a gestão hídrica comunitária numa região semi-árida do Zimbabwe. Tal como em outros locais, neste país tem-se assistido a uma transferência da gestão de recursos naturais da esfera global para a esfera comunitária. O exemplo em causa ilustra uma situação em que as instituições informais existentes garantem o acesso de água a todos embora a propriedade dos poços seja privada, através de um código assente em três princípios: custos de manutenção comuns, regras para protecção dos aquíferos e código de funcionamento em alturas de crise. A utilização da água de um poço privado depende de acordos informais estabelecidos entre as partes, na medida em que existe um contrato social informal entre os membros da comunidade, o que torna a imposição muito pouco custosa.

Todos estes exemplos ilustram situações em que a formalização das instituições informais existentes ao nível comunitário traz benefícios sociais, reduzindo os custos de transacção. Por outro lado, é unânime aos três estudos a conclusão de que a manutenção dos laços de capital social estabelecidos entre os membros de uma comunidade é fundamental para o sucesso de um programa de desenvolvimento comunitário. Em todos os três casos é evidente que o aproveitamento de práticas comunitárias de conservação, assentes nos laços de capital social, permitem enfrentar a complexidade da tarefa, justamente porque sendo desenvolvidas ao nível local para a solução de problemas específicos, são as mais adequadas àquele contexto.

No entanto, por outro lado, a complexidade dos sistemas requer uma abordagem integral, que privilegie o todo e as partes, já que o nível de complexidade varia de acordo com a quantidade de factores que interagem entre si (Bar-Yam 1997). Enquanto em termos de conservação, o enfoque na comunidade permite resolver os problemas que se colocam, nos outros casos, ilustrados pelos trabalhos de Abraham e Plateau (2004a), Khadiagala (2001) e McMillan e Woodruff (1999), a complexidade das tarefas era maior, envolvendo uma teia de relações de poder. A abordagem estritamente comunitária requer um enquadramento mais abrangente, complementado pela acção ao nível do Estado (ou do poder central) e definida ao nível político. O desenvolvimento não é um processo inevitável, antes é um processo cujas grandes linhas de orientação deverão ser definidas politicamente, com o envolvimento participativo de todos os cidadãos.

O reforço do Estado e a acção comunitária são eixos de actuação que não podem ser encarados separadamente. No entanto, e tendo em conta a extrema complexidade de um processo de transformação institucional, as linhas orientadoras que o envolvem devem ser definidas politicamente, porque só assim é garantida a sua endogeneização, garantindo-lhe a flexibilidade necessária para a sua evolução e para a emergência de novos padrões. Um processo desenhado e implementado exogenamente não abarca todas as variáveis que compõem o sistema, agindo sobre umas e desprezando outras, o que resulta, de forma praticamente inevitável, na emergência de padrões inesperados e não considerados inicialmente.

3.3.3 Cidadania e participação colectiva

A cidadania e a participação colectiva são formas de envolvimento de todos os cidadãos no processo de desenvolvimento, conferindo-lhes uma “voz” (Appadurai 2004) que lhes permita efectuar conscientemente as suas escolhas. Tal como Sen (1997, 2001, 2003) refere, o objectivo essencial do desenvolvimento deverá ser o Homem, pelo que as opções (estratégicas e quotidianas) deverão ser materializadas politicamente, através do reforço da acção participativa colectiva. Ao nível central deverão ser formalizadas as instituições que garantam a defesa dos Direitos Humanos nas suas múltiplas vertentes, porque só assim será possível evitar situações de apropriação institucional, conforme ilustrado pelos exemplos já referidos de descentralização judicial e desenvolvimento participativo – enviesados pela relações informais de poder existentes, que os aproveitaram em seu proveito próprio (perpetuação do *status quo*).

Os direitos humanos deverão ser o grande “chapéu” sob o qual se desenvolvem os processos políticos. A aplicação dos direitos humanos é ela própria uma opção política, mas a sua não adopção é um enviesamento anti-desenvolvimentista, na medida em que está a limitar, ou a restringir, direitos que contribuem para a realização humana, isto é, está a retirar a pessoa humana do centro do processo de desenvolvimento, transformando-a num instrumento ao serviço de uma determinada visão – não considerando as sociedades e economias de uma forma sistémica. A questão, tal como Appadurai (2004) tão bem colocou, é que a capacidade de aspiração é uma meta-capacidade que alguns grupos (os mais pobres) têm subdesenvolvida face a grupos mais ricos e poderosos. Esse desenvolvimento é essencial para trazer estes grupos para dentro do sistema social.



Evans (2004), influenciado pelos trabalhos seminais de Sen, nomeadamente a sua obra Desenvolvimento como Liberdade (Sen: 2003), tem vindo a desenvolver a ideia de que a democracia deliberativa (participativa) é o complemento essencial crescimento económico, na medida em que considera que as preferências são formadas endogenamente, dependendo “de credos e expectativas enraizados em percepções culturais comuns” (Evans 2004:4). Deste modo, a democracia do tipo participativo é um instrumento que garante a endogeneização das políticas (instituições), desenhadas para satisfazer essas mesmas preferências, garantindo uma unidade sistémica a todo este processo.

A abordagem do desenvolvimento enquanto processo de transformação institucional contribuiu para uma interpretação do desenvolvimento num sentido mais lato, que se materializou quer termos académicos⁴⁶, quer relativamente ao trabalho de campo, nomeadamente nas intervenções desenvolvidas pelas ONG junto da comunidade. No entanto, algumas abordagens institucionalistas têm defendido intervenções do tipo exógeno, preconizam a “exportação” das instituições europeias e norte americanas para os países em vias de desenvolvimento, argumentando que estas, por já terem apresentado provas de bom funcionamento, são as que apresentam o melhor currículo (*track record*) para ultrapassar as carências institucionais existentes. Esta perspectiva é, nas palavras de Peter Evans, uma “monocultura institucional” (Evans 2004), já que esta abordagem, para além de não ter invertido a tendência de afastamento do Sul em relação ao Norte, visa desenvolver uma sociedade de cariz individualista (onde assenta a teoria económica clássica), não contemplando a acção colectiva e o

⁴⁶ A prova mais evidente é o prémio Nobel da Economia atribuído a Doulass North em 1994.

suprimento de bens públicos, tão em falta nestas sociedades (como sejam a saúde ou a educação).

Actualmente, existe literatura sobre algumas experiências de democracia participativa, destacando-se os casos da cidade de Porto Alegre (Brasil)⁴⁷ e do estado de Kerala (Índia)⁴⁸, embora se possam mencionar outras experiências deste tipo⁴⁹, que assentam na participação colectiva enquanto forma de escolha política, materializada na participação regular do cidadão. Uma diferença substancial entre a democracia representativa e a democracia participativa prende-se com a intensidade e com a forma de exercer a democracia, isto é no segundo caso a escolha política formal realiza-se muito frequentemente através de mecanismos que privilegiam a participação directa do cidadão, em detrimento da representação da sua vontade.

No entanto, a perspectiva defendida neste trabalho, de que a democracia participativa é uma forma de materializar escolhas e controlar processos, não é unânime. A questão dos “valores asiáticos” surge em contraponto. Esta ideia foi defendida pelo primeiro-ministro da Malásia, Mahthir Mohamed⁵⁰, pretendendo que a Ásia apresenta características idiossincráticas próprias, sobre as quais se edificou o processo de desenvolvimento desta região, que não são coincidentes com os Direitos Humanos. Em síntese, este conceito procura interpretar a Ásia como uma realidade culturalmente homogénea, assim como as estratégias de desenvolvimento seguidas. Todavia, considerando que os conceitos culturais de identificação colectiva podem ser interpretados como construções usadas com um

⁴⁷ Ver Koonings (2004).

⁴⁸ Ver Evans (2004).

⁴⁹ Ver a obra conjunta de Boaventura Sousa Santos e Leonardo Avritzer (2002), *Democratizar a Democracia: os Caminhos da Democracia Participativa*, na qual se referem os exemplos da África do Sul, Brasil, Colômbia, Índia e Moçambique.

⁵⁰ Conforme referido por Mendes (1996).

intuito de estruturar relações de poder, a noção dos “valores asiáticos” parece obedecer mais a uma justificação política autoritária, do que a uma concepção sociológica. De acordo com Mendes (1996), esta ideia foi criada para justificar a manutenção das relações de poder, já que era da conveniência do poder instituído construir uma noção de identidade asiática, incompatível com democracia e liberdades cívicas.

Assim, em conclusão, verifica-se que existem formas de envolver as comunidades na escolha política que passam pela democracia participativa e o diálogo entre todos os agentes envolvidos num processo de desenvolvimento, embora a forma e os resultados atingidos sejam bastante diferentes entre si. Vários exemplos demonstram que a participação cívica desempenha um papel preponderante na transformação institucional, devendo sempre ter o Homem como centro e objectivo. Nesta medida, os Direitos Humanos deverão ser a envolvente teórica que delimita o espaço dentro do qual se determinam as escolhas políticas.

Quando analisados numa perspectiva alargada, isto é, não apenas em termos de evolução dos grandes agregados macroeconómicos, nomeadamente o Produto Interno Bruto como factor essencial de medição do desenvolvimento de uma sociedade (embora assuma um papel central), os resultados económicos destas experiências são muito positivos. Peter Evans (2004) ilustra alguns feitos de Porto Alegre e Kerala: no primeiro, o número de escolas cresceu 2,5 vezes, o sistema de transportes colectivos recebeu prémios de eficiência, o acesso a água potável passou de uma cobertura de 75% para 98% da população, entre outros; quanto ao segundo, o nível de alfabetização é de 90% (comparado com 50% no resto da Índia), o nível de mortalidade infantil situa-se num patamar próximo do da Coreia, entre outros. Os dados também indicam que o crescimento económico

nestes dois espaços se encontra em linha com o registado nos seus respectivos países, não parecendo, portanto, apresentar características anti-crescimento.

O trabalho de Santos e Avritzer (2002) sobre experiências de democracia participativa em vários pontos do globo é um importante contributo para o estudo deste tipo de mecanismos, alertando-nos, no entanto, para o facto de os resultados dessas experiências não ser unânime: dos casos estudados, o Brasil e a Índia, são os países onde as potencialidades da democracia participativa se manifestaram mais claramente, e mesmo no caso da experiência indiana de Kerala os autores apresentam algumas dúvidas sobre a sua sustentabilidade. Assim, desta forma, parece haver indícios de que a participação democrática directa é benéfica para o desenvolvimento social, embora não deva ser esquecido que os resultados das experiências registadas não são unânimes.

3.4 Conclusão

A cultura desempenha um papel importante no processo de transformação institucional, na medida em que exerce uma influência forte sobre as instituições, criando um prisma de observação do mundo que se reflecte no processo de formação das preferências. No entanto, estamos perante uma relação recíproca, já que a cultura é ela própria influenciada pela evolução institucional – trata-se de um sistema dinâmico. A cultura evoluiu e altera-se quer por motivos endógenos ao sistema, quer por choques exógenos, quer por motivações de poder.

A identidade cultural não é intrínseca, isto é, não é um dado, mas sim uma construção que obedece a uma estruturação de poder, que pode assumir formas variadas, que motivem a mudança ou a perpetuação do *status quo*. O processo de

construção de identidades culturais assume várias formas e pode ser particularmente rápido, pelo que devemos evitar cair no erro de considerar que determinada característica é um reflexo cultural que deve ser preservado.

No entanto, existem instituições diferentes, que motivam percepções e motivações diferentes, acabando por criar fenómenos culturais assimilados colectivamente, revelando uma rede complexa de inter-relações. O processo de transformação institucional deverá ter em conta estes factores, não pretendendo substituir as instituições vigentes por outras, ao estilo europeu e americano, como que se de uma solução pré-fabricada se tratasse.

Operar sobre um sistema complexo é uma tarefa sensível, que frequentemente conduz a resultados inesperados. A dicotomia local/central, entre o desenvolvimento do tipo micro, ao nível comunitário, e o desenvolvimento do tipo macro, ao nível central, não pode ser desligada, sob o risco de ser perdida a noção de todo, o que conduz à criação de espaços desligados que se desintegram frequentemente. A opção pelo enfoque comunitário parece fazer sentido, enquanto forma de controlar e reduzir a complexidade do meio envolvente e não como forma de a aumentar, pelo que deverá ser efectuada em simultâneo com o reforço do papel do Estado, ao nível institucional.

A endogeneização das preferências e a complexidade deste fenómeno conduz-nos à hipótese de que o desenvolvimento é em si mesmo uma concepção política que resulta de escolhas colectivas. A democracia, em particular a democracia de cariz participativo, é uma solução que tem vindo a ser desenvolvida e aperfeiçoada com o intuito de entregar aos agentes um grau de responsabilidade maior através da participação cívica, alargando o leque de escolhas para uma dimensão muito superior: do consumo individual para a decisão social.

No entanto, nos esquemas de representação cívica participativa existe o risco de a voz colectiva ser manipulada por quem tem as capacidades de aspiração (meta-capacidades) mais desenvolvidas. Nesta medida, o conjunto de direitos conferidos pelos Direitos Humanos deve ser a fronteira dentro do qual a participação política se efectiva, já que é a forma de garantir que o Homem seja de facto o objecto central do desenvolvimento: o desenvolvimento humano.

Assim, a processo de transformação institucional deve ser encarado como um processo articulado entre as várias partes (macro e micro), concretizado através de um processo de escolha política dos agentes, delimitado pelo respeito dos Direitos Humanos. Em suma, o desenvolvimento é um processo de desenvolvimento institucional dialogante, entre os intervenientes e as partes envolvidas.

Conclusão

A concepção do que a ideia do desenvolvimento sofreu diversas evoluções históricas, partindo da concepção pioneira, que o considerava enquanto um processo de transformação estrutural – de uma sociedade agrícola para uma sociedade industrial – passando pela contra-revolução neoclássica – que defendia uma mecânica universal para o sistema económico, colocando o enfoque na prossecução da eficiência – até às concepções contemporâneas, de cariz institucional, que privilegiam a transformação institucional da sociedade.

Para estes últimos, o desenvolvimento é um processo de transformação institucional, ou seja, em traços genéricos, de transformação de instituições arcaicas em novas instituições, mais adequadas às exigências sociais. No entanto, duas questões ressaltam: a primeira é a de que o desenvolvimento não é um caminho irreversível – a evidência mostra-nos, sem qualquer margem de dúvida, que há sociedades que não se desenvolveram; a segunda questão prende-se com a importância do papel dos actores para o processo de mudança institucional. Neste campo, podemos identificar duas grandes escolas de pensamento, uma de cariz mais económico (como a Nova Economia Institucional), que defende que é às organizações que cabe o papel da mudança (embora refira a importância do contexto histórico – *path dependency*); outra, de cariz mais sociológico, que considera as instituições como determinantes para a racionalidade dos agentes, como tal, a mudança é encarada de forma incremental e demorada, com o acento tónico a ser colocado na vertente política. Em termos de aplicação prática, estas diferenças são particularmente importantes, já que o enfoque na racionalidade da organização enquanto factor de mudança institucional é herdeira de uma tradição

comportamental do agente de cariz universal, que não contempla racionalidades alternativas. Nesta medida, o processo de desenvolvimento concebido no seio da Nova Economia Institucional procura replicar instituições bem sucedidas.

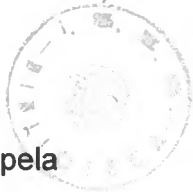
Uma perspectiva sistémica do desenvolvimento institucional, por seu turno, considera que as sociedades têm que ser sempre compreendidas tendo em conta as suas especificidades comportamentais (1) e de uma forma integrada e unitária (2). Quanto ao primeiro ponto, parece ser possível concluir-se que a cultura local é algo muito difícil (se não mesmo impossível) de definir, já que a interligação e o contacto entre pessoas provoca fenómenos de aculturação e mestiçagem que aproximam as culturas. No entanto, parece também ser possível afirmar-se que as concepções identitárias e civilizacionais são em parte construídas através de um processo que obedece a estruturas de poder. Isto é, é difícil afirmar que existe um determinado conjunto de valores idiossincráticos a uma determinada região ou país, criadores uma determinada predisposição para o desenvolvimento, antes parecendo haver alguma evidência que demonstra que são as políticas adoptadas que estão na génese do sucesso ou do insucesso. A noção de identidade cultural e da importância da cultura para o processo de desenvolvimento é, aplicando os conceitos de Foucault e Bourdieu, um discurso que visa impor uma noção de autoridade conferida pelo poder. Os dados estudados parecem indicar que a noção da importância cultural é adaptativa, alargando as suas fronteiras de forma a englobar no seu interior os exemplos de sucesso. Assim, reafirmo, parece poder atribuir-se à política o papel que é atribuído por alguns autores à cultura.

Quanto ao segundo ponto, que realça a importância de uma abordagem social integrada, que contemple a unidade sistémica em detrimento de uma perspectiva estanque e delimitada, a análise dos dados estudados parece permitir concluir que as abordagens deste tipo permitem uma avaliação mais correcta da

realidade nacional (compreendida tanto ao nível global como ao nível comunitário), principalmente nos países onde a unidade política nacional é menor e onde o Estado está mais afastado das “periferias”. Assim, depois de uma época histórica que privilegiava as intervenções de grande escala, isto é, ao nível da intervenção de fundo do Estado, passou-se para um outro axioma, o qual se centra quase exclusivamente na comunidade local – em termos de actores, o papel dos Estados deu lugar à Organização Não Governamental. No entanto, ambas as abordagens não contemplam a uma noção social integrada.

Neste contexto, os casos apresentados indicam que o desenvolvimento concebido como um processo de transformação institucional é essencialmente uma tarefa política, que deve assentar no reforço do papel do Estado e no desenvolvimento comunitário. Só a simultaneidade destas políticas parece evitar que a formalização de instituições informais locais institucionalize relações de poder perversas e arcaicas, que seja destruído o capital que os laços sociais construíram e que o Estado seja uma figura distante, logo inexistente e sem legitimidade. Numa concepção de preferências endógenas, reflexo de uma estrutura institucional envolvente, a sua satisfação deve assentar em processos políticos de escolha colectiva: daqui surge o terceiro vector que parece dever ser tomado em consideração paralelamente aos outros dois, e que é a democracia participativa. Alguns exemplos mundiais, nomeadamente o caso dos orçamentos participativos de algumas cidades brasileiras, indicam que este tipo de participação é pró-desenvolvimentista.

Por fim, ao considerarmos o desenvolvimento como um fenómeno social total, que compreende as suas múltiplas vertentes, como a económica, a política e a cultural, alargando a sua abrangência, apercebemo-nos que a Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão consagram, através de 30 artigos,



todas as dimensões do processo de desenvolvimento. Os Direitos do Homem, pela sua abrangência e universalidade, deverão estabelecer a fronteira em termos do discurso do desenvolvimento.

BIBLIOGRAFIA

Abraham, Anita e Platteau, Jean-Philippe (2004), "Participatory Development: Where Culture Creeps In", in: Rao, Vijayendra e Walton, Michael (ed.), *Culture and Public Action*, Stanford, Stanford University Press, pp. 210-233.

Adelman, Irma (2001), "Fallacies in Development Theory and Their Implications for Policy", in: Meier, Gerald M. e Stiglitz, Joseph E. (ed.), *Frontiers of Development Economics: The Future in Perspective*, New York, Oxford University Press, pp. 103-154.

Agarwala, Ramgopal e Darkhan, Zafar Dad (2001), "Labor Market and Social Insurance Policy in India: A Case of Losing on Both Competitiveness and Caring", World Bank, Stock No. 37168. [Online] acessível em: <http://www.worldbank.org/wbi/publications/wbi37168.pdf>

Amsden, Alice (1989), *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, New York (USA), Oxford University Press.

Amsden, Alice (2001), *The Rise of "the Rest": Challenges to the West From the Late-Industrializing Economies*, New York, Oxford University Press.

Appadurai, Arjun (2004), "The Capacity to Aspire: Culture and the Terms of Recognition", in: Rao, Vijayendra e Walton, Michael (ed.), *Culture and Public Action*, Stanford, Stanford University Press, pp. 59-84.

Assaad, Ragui (1993), "Formal and Informal Institutions in the Labor Market, with Applications to the Construction Sector in Egypt", *World Development*, Vol. 21, No. 6, pp. 925-939.

Axelrod, Robert M. (1984), *The Evolution of Cooperation*, New York, Basic Books.

Bano Mundial, estatísticas [Online] acessível em:

<http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/jsp/index.jsp>

Baracco, Luciano (2004), "The Nicaraguan Literacy Crusade Revisited: The Teaching of Literacy as a Nation-Building Project", *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 23, No. 3, pp. 339-354.

Bar-Yam, Yaneer (1997), *Dynamics of Complex Systems*, Reading, MA, Addison-Wesley.

Barzel, Yoran (1989), *Economic Analysis of Property Rights*, Cambridge, Cambridge University Press.

Berman, Marshall (1998). *All That Is Solid Melts Into Air: The Experience of Modernity*, New York, Penguin Books

Bourdieu, Pierre (1998), *O que Falar Quer Dizer*, Algés, Difel – Difusão Editorial.

Chang, Ha-Joon (1998), "The Role of Institutions in Asian Development", *Asian Development Review*, Vol. 16, No. 2, pp. 64-95.

Chang, Ha-Joon (2003), "The Market, The State and Institutions in Economic Development", in: Chang, Ha-Joon (ed.), *Rethinking Development Economics*, London (UK), Anthem Press, pp. 41-60.

Chang, Ha-Joon. e Evans, Peter (2005), "The Role of Institutions in Economic Change", in Dymski, G. e Da Paul, S. (ed.), *Re-imagining Growth*, Zed Press, *forthcoming*

Cleaver, Frances (2001), "Institutional Bricolage, Conflict and Cooperation in Usangu, Tanzania", *IDS Bulletin*, Vol. 32, No. 4, October, pp. 26-36.

Coase, Ronald H. (1937), "The Nature of the Firm", *Economica*, New Series, Vol. 4, No. 16, pp. 386-405.

Commons, John R. (1931), "Institutional Economics", *American Economic Review*, Vol. 21, pp. 648-657.

Cuche, Denys (2003), *A Noção de Cultura nas Ciências Sociais – 2ª Edição Revista*, Lisboa, Fim de Século

Cramb, R. A. e Wills, I. R. (1990), "The Role of Traditional Institutions in Rural Development: Community-Based Land Tenure and Government Land Policy in Sarawak, Malaysia", *World Development*, Vol. 18, No. 3, pp. 347-360.

Economia e Sociologia (1998), Anexo I, No. 66, pp. 291-302.

Eggertsson, Thráinn (1996), "A Note on the Economics of Institutions", in: Alstron, Lee; Eggertsson, Thráinn e North, Douglass (ed.), *Empirical Studies in Institutional Change*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 6-24.

Escobar, Arturo (1995), *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*, Princeton, Princeton University Press.

Escobar, Arturo (1997), Escobar, A., "The Making and Unmaking of the Third World Through Development", in: Rahnema, Majid e Bawtree, Victoria (ed.), *The Post-Development Reader*, London, ZED Books, pp. 85-93.

Estêvão, João (2004), "Desenvolvimento Económico e Mudança Institucional: O Papel do Estado", *ISEG/DE Working Papers*, WP 08/2004/DE/CESA.

Etounga-Manguelle, Daniel (2000), "Does Africa Need a Cultural Adjustment Program?", in: Harrison, Lawrence E. e Huntington, Samuel P. (ed.), *Culture Matters : How Values Shape Human Progress*, New York, Basic Books, pp. 65-77.

Evans, Peter (1995), *Embedded Autonomy: States & Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press.

Evans, Peter (2004), "Development as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and Potentials of Deliberation" (forthcoming), *Studies in Comparative International Development*, 38(4) [Winter, 2004]: 30-53. [Online] acessível em:

[http://sociology.berkeley.edu/Faculty_HTML/evans/evans_pdf/Developement as Institutional Change.pdf](http://sociology.berkeley.edu/Faculty_HTML/evans/evans_pdf/Developement_as_Institutional_Change.pdf)

Evans, T. (1997a), "Universal Human Rights: Imposing Values", in: Thomas, C. e Wilkin, P (ed.), *Globalization and the South*, Basingstoke: Macmillan Press, pp. 90-105.

Foucault, Michel (1971), *L'ordre du Discours*, Paris (França), Gallimard.

Foucault, Michel (2002), *Em Defesa da Sociedade: Curso no Collège de France (1975-1976)*, São Paulo, Martins Fontes Editora.

Friedman, John (1996), *Empowerment: uma Política de Desenvolvimento Alternativo*, Oeiras, Celta

Greif, Avner (1989), "Reputation and Coalitions in Medieval Trade: Evidence on the Maghribi Traders", *The Journal of Economic History*, Vol. XLIX, No. 4, pp. 857-882.

Greif, Avner (1994), "On the Political Foundations of the Late Medieval Commercial Revolution: Genoa During the Twelfth and Thirteenth Centuries", *The Journal of Economic History*, Vol. 54, No. 2, pp. 271-287

Greif, Avner (2000), "The Fundamental Problem of Exchange: A Research Agenda in Historical Institutional Analysis", *European Review of Economic History*, 4, pp. 251-284.

Greif, Avner e Laitin, David D. (2004), "A Theory of Endogenous Institutional Change" (forthcoming), *American Political Science Review*". [Online] acessível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=548363

Guedes, Francisco Corrêa (1999), *Economia e Complexidade*, Coimbra, Livraria Almedina

Gustafsson, Björn e Shi, Li (1998) "Inequality in China at the End of the 1980's: Locational Aspects and Households Characteristic", *Asian Economic Journal*, Vol. 12, No. 1, pp. 65-88.

Hall, R. e Jones, C. I. (1999), "Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker than Others?", *Quarterly Journal of Economics*, Vol 114, pp. 83-116.

Hall, Stuart (2003), "The Work of Representation", in: Hall, Stuart (ed.), *Representation: Cultural Representations and Signifying Practices*, London, Sage Publications, pp. 13-76.

Harrisson, Lawrence E. e Huntington, Samuel P. (ed.) (2000), *Culture Matters : How Values Shape Human Progress*, New York, Basic Books.

Heiner, Ronald (1983), "The Origins of Predictable Behavior", *American Economic Review*, 73, pp. 560-95.

Hodgson, Geoffrey (1994), *Economia e Instituições – Manifesto por uma Economia Institucionalista Moderna*, Oeiras, Celta Editora.

Hodgson, Geoffrey (1997), *Economia e Evolução: o Regresso da Vida à Teoria Económica*, Oeiras, Celta Editora.

Huntington, Samuel (1993), "The Clash of Civilizations", *Foreign Affairs*, Vol. 72, No. 2 pp. 22-49.

Igoe, Jim (2003), "Scaling up Civil Society: Donor Money, NGOs and Pastoralist Land Rights Movement in Tanzania", *Development and Change*, Vol. 34, No. 5, pp. 863-885.

Income, Poverty, and Health Insurance Coverage in the United States: 2003 (2004), Washington DC, U.S. Government Printing Office. [Online] acessível em: <http://www.openminds.com/www.census.gov/prod/2004pubs/p60-226.pdf>

Illich, Ivan (1997) "Development as Planned Poverty" in Rahnema, Majid e Bawtree, Victoria (ed.), *The Post Development Reader*, New York, Zed Books., pp. 94-102.

Jütting, Johannes (2003), "Institutions and Development: A Critical Review", *OECD Working Paper No. 210*. [Online] acessível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/19/63/4536968.pdf>

Khadiagala, Lynn S. (2001), "The Failure of Popular Justice in Uganda: Local Councils and Women's Property Rights", *Development and Change*, Vol. 32, pp. 55-76.

Knight, Frank H. (1921), *Risk, Uncertainty, and Profit*. Boston, MA: Hart, Schaffner & Marx; Houghton Mifflin Company. [Online] acessível em: <http://www.econlib.org/library/Knight/knRUP1.html>

Koonings, Kees (2004), " Strengthening Citizenship in Brazil's Democracy: Local Participatory Governance in Porto Alegre", *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 23, No. 1, pp. 79-99.

Kozanayi, Winess (2002), "The Use of Informal Institutions and Social Networks to Access and Manage Water Resources in a Semi Arid Area in Zimbabwe", *EEE Working Papers Series No 2*. [Online] acessível em: <http://www.ictp.trieste.it/~eee/files/WP2%20%20Kozanayi.pdf>

Kranton, Rachel e Swamy, Anand (1998), "The Hazards of Piecemeal Reform: British Civil Courts and the Credit Market in Colonial India", *Journal of Development Economics*, Vol. 58, pp. 1-24.

Krueger, Anne O. (1974), "The Political Economy of the Rent Seeking Society," *American Economic Review*, No. 64, June, pp. 291-303.

Krueger, Anne O. (1990), "Government Failures in Development", *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 4, No. 3, pp. 9-23.

Kuran, Timur (2003), "The Islamic Commercial Crisis: Institutional Roots of Economic Underdevelopment in the Middle East", *The Journal of Economic History*, Vol. 63, No. 2, pp. 414-445.

Lal, Deepak (1983), *The Poverty of Development Economics*, Cambridge MA, Harvard University Press.

Landes, David (2000), "Culture Makes Almost All the Difference", Harrison, Lawrence E. e Huntington, Samuel P. (ed.), *Culture Matters: How Values Shape Human Progress*, New York, Basic Books, pp. 2-14.

Lewis, Artur (1958), "Economic Development with Unlimited Supplies of Labor", *The Manchester School*, Vol. 22, No. 2, pp. 139-191.

Lucas, Kintto (2000), *We Will Not Dance on Our Grandparents' Tombs – Indigenous Uprisings in Ecuador*, London, Catholic Institute for International Relations (CIIR).

Mansuri, Ghazala e Rao, Vijayendra (2004), "Community Based (and Driven) Development: A Critical Review", *The World Bank*, Washington.

Mazzucato, Valentina e Niemeijer, David (2000), "The Cultural Economy of Soil and Water Conservation: Market Principles and Social Networks in Eastern Burkina Faso", *Development and Change*, Vol. 31, pp. 831-855.

McMillan, John e Woodruff, Christopher (1999), "Dispute Prevention Without Courts in Vietnam", *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 15, No. 3, pp. 637-658.

Mendes, Errol P. (1996) "Asian Values and Human Rights: Letting the Tigers Free". [Online] acessível em: http://www.cdp-hrc.uottawa.ca/publicat/asian_values.html#N_1

Mohan, Giles e Holland, Jeremy (2001), "Human Rights & Development in Africa: Moral Intrusion or Empowering Opportunity", *Review of African Political Economy*, No. 88, pp. 177-196.

North, Douglass (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge (UK), Cambridge University Press.

North, Douglass (1997), "The Contribution of the New Institutional Economics to an Understanding of the Transition Problem", United Nations University World Institute for Development Economics Research (UNU/WIDER), Helsinki.(WIDER Annual Lectures, No. 1)

North, Douglass e Thomas, Robert P. (1973), *The Rise of the Western World – A New Economic History*, Cambridge (UK), Cambridge University Press.

Olson, Mancur (1998), *A Lógica da Acção Colectiva: Bens Públicos e Teoria dos Grupos*, Oeiras, Celta Editora.

Prebish, Raúl (1984), "Five Stages in My Thinking on Development", in: Gerald M. Meier e Dudley Seers (ed.), *Pioneers in Development*, Washington, Oxford University Press, pp. 175-191.

Rahnema, Majid e Bawtree, Victoria (ed.) (1997), *The Post Development Reader*, New York, Zed Books.

Rao, Vijayendra e Walton, Michael (ed.) (2004), *Culture and Public Action*, Stanford, Stanford University Press.

Relatório do Desenvolvimento Humano (2004), *Liberdade Cultural num Mundo Diversificado*, Queluz, Mensagem.

Rodrik, Dani (2004), "Getting Institutions Right". [Online] acessível em: [http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/ifo-institutions%20article%20April%202004 .pdf](http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/ifo-institutions%20article%20April%202004.pdf)

Rodrik, Dani; Subramanian, Arvind e Trebbi, Francesco (2002), "Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development", *NBER Working Paper* 9305.

Rosenstein-Rodan, Paul N. (1943), "Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe", *Economic Journal*, Vol. 53, Jun-Set, pp. 202-211.

Rosenstein-Rodan, Paul N. (1984), "Natura Facit Saltum: Analysis of the Disequilibrium Growth Process", in: Gerald M. Meier e Dudley Seers (ed.), *Pioneers in Development*, Washington, Oxford University Press, pp. 207-221.

Sachs, Jeffrey D. (2003), "Institutions Don't Rule: Direct Effects of Geography on Per Capita Income", *NBER Working Paper 9490*.

Said, Edward W. (2004), *Orientalismo*, Lisboa, Edições Cotovia.

Santos, Boaventura S. e Avritzer, Leonardo (2002), *Democratizar a Democracia: os Caminhos da Democracia Participativa. Coleção Reinventar a Emancipação Social: Para Novos Manifestos. Vol. 1*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira/Record

Schech, Susan e Haggis, Jane (2000), *Culture and Development: A Critical Introduction*, Blackwell Publishing.

Sen, Amartya (1997), "What's the Point of a Development Strategy?", in: Edmond Malinvaud et al., *Development Strategy and Management of the Market Economy. Volume I*, New York (USA), Oxford University Press, 2000, pp. 35-60.

Sen, Amartya (2001), "What is Development About?", in: Gerald M. Meier e Joseph E. Stiglitz (ed.), *Frontiers of Development Economics: The Future in Perspective*, New York, Oxford University Press, pp. 506-513.

Sen, Amartya (2003), *O Desenvolvimento como Liberdade*, Lisboa, Gradiva.

Sen, Amartya (2004), "How does Culture Matter?", in: Vijayendra Rao e Michael Walton (ed.), *Culture and Public Action*, Stanford (USA), Stanford University Press, 2004, pp. 37-58.

Shanin, Teodor (1997), "The idea of progress" in Rahnema, Majid e Bawtree, Victoria (ed.), *The Post-Development Reader*, New York, Zed Books, pp. 65-72.

Shapiro, Helen e Taylor, Lance (1990), "The State and Industrial Strategy", *World Development*, Vol. 18, No. 6, pp. 861-878.

Soto, Hernando de (2002), *O Mistério do Capital – Porque Triunfa o Capitalismo no Ocidente e Fracassa no Resto do Mundo*, Lisboa, Editorial Notícias.

Standing, Guy (2000), "Brave New Words? A Critique of Stiglitz's World Bank Rethink", *Development and Change*, Vol. 31, No. 4, pp. 737-763.

Stiglitz, Joseph E. (1997), "The Role of Government in the Economies of Developing Countries", in: Edmond Malinvaud et al., *Development Strategy and Management of the Market Economy*. Volume I, New York, Oxford University Press, 2000, pp. 61-109.

Toye, John (2003), "Changing Perspectives in Development Economics", in: Ha-Joon Chang (ed.), *Rethinking Development Economics*, London, Anthem Press, pp. 21-40.

Veblen, Thorstein (1898), "Why is Economics Not an Evolutionary Science", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 12, No. 4, pp. 373-397.

Wade, Robert (1990), *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialisation*, Princeton, Princeton University Press.

Weber, Max (1958), *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. New York, Scribner's Press.

Yao, Shujie (1999), "Economic Growth, Income Inequality and Poverty in China Under Economic Reforms", *The Journal of Development Studies*, Vol. 36, No. 6, pp. 104-130.

Yunus, Muhammad (2002), *O Banqueiro dos Pobres: A autobiografia de Muhammad Yunus, fundador do Banco Grameen*, Algés, Difel – Difusão Editorial.

Yussuf, Shahid e Stiglitz, Joseph E. (2001), "Development Issues: Settled and Open", in: Gerald M. Meier e Joseph E. Stiglitz (ed.), *Frontiers of Development Economics: The Future in Perspective*, New York, Oxford University Press, pp. 227-268.